

188
OT 350
W/23

Doktori (Ph.D.) értekezés

A területi közigazgatás továbbfejlesztésének lehetőségei

(A korszerűsítés lehetséges irányai)

Dr. Walter Tibor
Pécs, 2002.

PTE Egyetemi Könyvtár



P000926638



TARTALOMJEGYZÉK

I. A TÉMAFELVETÉS INDOKAI, KUTATÁSI CÉLOK	3
II. A KUTATÁSI TÉMA MEGALAPOZÁSA	8
1. Az állami feladatok és a közigazgatás szerepének változásai	8
2. Nemzetközi kitekintés: területi közigazgatás az egyes európai államokban	19
1.1. Kontinentális unitárius államok	24
1.2. A tradicionális brit unitárius állam	35
1.3. Európai szövetségi államok	38
1.4. Északi államok	46
3. A területi közigazgatás alkotmányos alapjai	49
4. A területi közigazgatás reformjának irányai	58
1. Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás, mint a közigazgatás alrendszerei	71
2. A területi hatalommegosztás történeti és elméleti vázlata	79
3. Szervezési elvek a közigazgatásban: centralizáció, decentralizáció és dekoncentráció	87
4. A koordináció, mint a közigazgatás szervezési alapelve	97
5. A központi közigazgatás szervezetrendszere és koordinációs szintjei	101
6. A dekoncentrált államigazgatási szervek helye és szerepe az államszervezetben	104
IV. A DEKONCENTRÁLT ÁLLAMIGAZGATÁSI SZEREVEK KOORDINÁCIÓJA ÉS ELLENŐRZÉSE	111
1. A dekoncentrált államigazgatási szervek koordinációjának és ellenőrzésének történeti előzményei	Hiba! A könyvjelző nem létezik.
1.1. A helyi és területi közigazgatás történeti előzményei a tanácsrendszer létrejöttéig	111
1.2. A közigazgatási bizottság	119
1.3. Dekoncentrált államigazgatás működése és koordinációja a tanácsrendszerben	124
1.4. A területi közigazgatás útkeresése a rendszerváltozás után	129
1.5. A köztársasági megbízott intézményének létrejötte és koordinációs szerepe	132
1.6. A köztársasági megbízotti intézmény megszűnését követő változások	134
2. A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok jogállása, szervezetrendszere, irányítási és felügyeleti viszonyai	135
3. A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének koordinációs feladat- és hatásköre	136
3.1. A közigazgatási hivatalvezető koordinációs feladat- és hatásköre	136
4. A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalvezető koordinációs eszközrendszere	149
5. A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének felügyeleti és ellenőrzési jogköre	153
5.1. A közigazgatási felügyelet és ellenőrzés fogalma	153
5.2. A hivatalvezető felügyeleti jogköre	Hiba! A könyvjelző nem létezik.
5.3. A hivatalvezető törvényességi ellenőrzési jogköre	Hiba! A könyvjelző nem létezik.
5.4. A területi államigazgatási szervek ellenőrzése	161
5.5. A területi államigazgatási szervek ellenőrzésének eszközrendszere	165
V. A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS REGIONALIZÁCIÓJA, ÉS ANNAK VÁRHATÓ HATÁSA A DEKONCENTRÁLT ÁLLAMIGAZGATÁSRA	167
1. Regionalizáció - regionalizmus	167
2. A regionális struktúrát érintő korábbi kormányzati célkitűzések	169
3. A regionalizáció hazai alkotmányi szabályozásának esélyeiről – de lege ferenda	172
4. A területfejlesztési és a területi államigazgatási szervek regionalizációja	174
5. A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezése	184
J E G Y Z E T E K	196

I. ELŐFELTEVÉSEK, KUTATÁSI CÉLOK

1. A közigazgatást a világon mindenütt folyamatos impulzusok érik, amelyek azt állandó korszerűsítésre sarkallják. Ez azt jelzi, hogy a közigazgatás környezete átalakulóban van.

A világban jelentkező főbb tendenciák – még ha rendszerint némi késéssel is – természetszerűleg a magyar közigazgatásra is hatást gyakorolnak, és e hatások sajátos módon összefonódnak a **rendszerátalakítás politikai következményeiből eredő gyorsító tényezőkkel.**

A közigazgatás korszerűsítése a **területi közigazgatást** érintette leginkább, mivel a helyi önkormányzati rendszer kiépülésével éppen a középszint helyzetében mutathatók ki a legnagyobb változások.

A helyi önkormányzati rendszer mellett azonban a **területi államigazgatásra** túlságosan kevés figyelem irányult, amely azzal a következménnyel járt, hogy a **kiérlelt kormányzati koncepció és az egységes jogi szabályozás hiánya miatt az ágazati érdekek szinte akadálytalanul érvényesülhettek (és talán érvényesülhetnek ma is).**

A megyei tanács szervezetébe épült dekoncentrált államigazgatási feladatokat ellátó szakigazgatási szervek megszűnése miatt keletkező **igazgatási vákuum kitöltésére nagy számban jöttek létre területi államigazgatási szervek, amelyek fokozatosan átrajzolták a területi közigazgatás térképét és megbontották annak egyensúlyát.** Ezt a helyzetet mélyítette el a megyei önkormányzatok indokolatlan, nem vitásan politikai célzatú meggyengítése.

A vázolt folyamat következtében a **területi államigazgatási szervek rendszere lassan áttekinthetetlenné, működésük pedig összehangolatlanná vált.**

A területi szervek koordinációja érdekében kezdetben a 77/1992. (IV.30.) Kormányrendelet alapján a **köztársasági megbízotti hivatalok** tettek csekély eredményekkel járó lépéseket. A köztársasági megbízotti hivatalok jogutód szervezeteként 1995-ben megalakult **közigazgatási hivatalok** vezetőinek feladat- és hatáskörét a 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet szélesítette ki a hivatalvezető koordinációs és ellenőrzési hatásköreivel, azzal a céllal, hogy a területi közigazgatás működése összehangoltabbá váljon.

Ezzel együtt a területi közigazgatás reformjának célkitűzései között határozottan megfogalmazódott, hogy **gátat kell vetni a területi államigazgatási szervek további elszaporodásának, illetve rendezetté, átláthatóbbá és ellenőrzhetőbbé kell tenni a korábban létrehozott szerveket.**

2. A dolgozat – támaszkodva a területi koordináció gyakorlati tapasztalataira is - arra keresi a választ, **hogy sikerült-e elérni a területi közigazgatás reformjának vázolt célkitűzéseit, és megvalósult-e a jogalkotó**

által kívánt cél: a területi koordináció és ellenőrzés útján tisztább és átláthatóbb viszonyokat teremteni.

Témaválasztásunk oka az a gyanú, hogy a középszintű közigazgatás reformját, a koordinált és ellenőrzött területi államigazgatási intézményrendszer kiépítésének szándékát, csak részben sikerült elérni, a reformfolyamat mára lelassult, sőt megrekedt.

Azt gyanítjuk, hogy ennek hátterében a területi államigazgatás reformjának keresztülvitelére irányuló *komoly és határozott kormányzati szándék hiánya* áll, amely folyamatosan utat enged a centralizációra törekvő ágazati érdekek ellenőrizetlen érvényesülésének.

A jelenség mélyebb összefüggéseinek vizsgálata igazolhatja, hogy a területi közigazgatás szintjén is megjelenő ágazati célok és érdekek valójában az állam céljainak és érdekeinek leképezése, vagyis úgy véljük, hogy a központi hatalom terjedelme és struktúrája – Európa egyik legliberálisabb települési önkormányzati rendszere ellenére – nem a decentralizáció, hanem éppen hogy mintha a centralizáció irányába haladna.

Utaltunk rá, hogy az állam és a közigazgatás szerepe változóban, alakulóban van. Az is ismert, hogy ez nem az állami, közigazgatási feladatok csökkenése, hanem ellenkezőleg, az állami szerepkörök növekedését mutatja. E trend hatása alól mi sem vonhatjuk ki magunkat, számolnunk kell tehát az - elsősorban a közszolgáltatások terén jelentkező - állami szerepkörök súlyának lényeges növekedésével.

Fontosnak tartjuk leszögezni: az állami feladatellátás növekedésének vázolt tendenciája és az állam centralizált hatalmi szerkezetéből eredő túlsúly nem, hogy nem ugyanaz a jelenség, de éppen ellentétes irányú folyamatot jelez.

Ezért a nyugat-európai fejlődési irányok ismeretében úgy látjuk, hogy mielőbb irányt kellene váltani és az egységes, centralizált állam helyett a modern decentralizált állam képét kellene felrajzolni.

3. Annak érdekében, hogy állításunkat igazolni tudjuk, elengedhetetlennek tartjuk a területi közigazgatás interdiszciplináris megközelítésen alapuló, széleskörű vizsgálatát.

A kutatás során kiemelt figyelmet fordítottunk a fejlett polgári demokráciák területi igazgatási szervezetrendszerére, és igyekeztünk feltárni a területi közigazgatást érintő ottani korszerűsítési elképzeléseket és azok megvalósulását, illetve a megvalósulás akadályait.

Figyelmet fordítottunk arra a kérdésre is, hogy a nyugat-európai államok közigazgatási középszintjén milyen típusú szervezetrendszer biztosítja az állami feladatok végrehajtását, illetve milyen európai etalon (ha egyáltalán van ilyen) érvényesül az állami centralizáció és decentralizáció terén.

Ennek vizsgálatát azért is mellőzhetetlennek ítéltük, mert az a további

gyanú is megfogalmazódott, hogy – összefüggésben az állam centralizált jellegével kapcsolatos előbbi fejtegetéseinkkel - a hazai területi közigazgatásban olyan tendencia érvényesül, amely **nem illeszkedik, sőt szembe fut a nyugat-európai fejlődési iránnyal.**

Ilyennek ítéljük a magyar települési önkormányzati rendszert, mivel ennek - a közigazgatás korszerűsítésére ható impulzusok által sarkallt területi reformok eredményeként - **Nyugat-Európában jóval integráltabb rendszerét sikerült kiépíteni, miközben a hazai rendszer túlságosan elaprózott és pazarló.**

Ilyennek találjuk továbbá a területi államigazgatási szervek rendszerének túlsúlyát is, amely amellett, hogy még mindig nagy számú rendezetlen és koordinálatlan szervből áll, **szemben áll a nyugat-európai decentralizációs tendenciával és véső soron az állam centralizációs hatalmi szerkezetét támogatja.**

Azt is gyanítjuk továbbá, hogy a területi közigazgatásban kialakult rendezetlenséghez az **alkotmányos alapok hiánya, valamint a területi államigazgatás reformjának következetlen és határozatlan végrehajtása is hozzájárult.**

A nemzetközi kitekintés célja az volt, hogy bemutassuk az egyes országok középszintű közigazgatásának szerkezetét, főbb működési elveit, megoldásait és jelezzük azokat az előremutató korszerűsítési tendenciákat, amelyek a hazai modernizációs elképzelések irányának meghatározásához tükröként szolgálnak.

Ugyanakkor a nemzetközi kitekintésnek **egyáltalán nem volt célja**, hogy olyan közigazgatási struktúrát keressünk, amelybe a hazai közigazgatási rendszer beleerőszakolható lenne.

Nem titkoljuk azonban: kíváncsiak voltunk arra is, hogy a magyar közigazgatás rendszere melyik nyugat-európai megoldással mutat rokon vonásokat, illetve hol fedezhetők fel különbségek.

A nyugat-európai tapasztalatok és az európai integráció által megkövetelt haladó értékek átvétele mellett azonban figyelmet igyekszünk fordítani a saját hazai, történetileg kialakult és igazolt közigazgatási megoldásokra és értékekre is, mert úgy véljük, hogy **hazánk sajátos közép-európai helyzete sok tekintetben eltérő megoldásokat igényelhet, mint a folyamatos és töretlen polgári fejlődésen átment nyugat-európai rendszerek.**

A hazai középszintű közigazgatás történeti áttekintése során a **jellegzetes jegyek kiemelésére törekszünk**, és ebbe a körbe tartozónak gondoljuk az állam és a területi közigazgatás viszonyának történeti nézőpontú bemutatását, értékelését és a hasznosítható megoldási módok felhasználását, különösen akkor, ha annak hatásai a jelenlegi viszonyok között is kimutathatók.

Bízunk abban, hogy a meglehetősen hangsúlyosra sikerült történeti rész munkánkat nem teszi jogtörténeti karakterűvé, csupán azt szeretnénk volna, ha

feltárhatjuk azokat a **történeti gyökereket**, amelyek érthetővé és megmagyarázhatóvá teszik a területi közigazgatás jelenlegi irányát (esetleg kényszerpályáját).

Úgy érezzük, hogy dolgozatunk nem lenne teljes, ha nem kísérelnénk meg felvázolni a területi közigazgatás jövőbeni **regionalizációjának esélyeit**.

Tesszük ezt azért is, mert úgy véljük, hogy a **regionalizáció lehet az egyik – de bizonyára nem az egyetlen – út a modern decentralizált állam megteremtéséhez**.

4. Mondanivalónkat az alábbi témakörök mentén vázoljuk fel:

a) Alapvető kérdésnek tartjuk annak tisztázását, hogy viszonyaink között **mi a szerepe a modern államnak és benne a közigazgatásnak**. Kutatási témánkat ezért megalapozni igyekszünk az állam és a közigazgatás változó szerepének – elsősorban a német szakirodalomra támaszkodó - bemutatásával, a területi közigazgatás nemzetközi összehasonlítására irányuló vizsgálódással, a területi közigazgatás alkotmányos alapjainak, valamint a területi közigazgatást érintő eddigi reform-irányok bemutatásával.

b) A dolgozatot **dogmatikai oldalról kívánjuk megalapozni** az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás, mint a közigazgatás két alrendszerének vizsgálatával, a területi hatalommegosztás vázlatának, valamint a közigazgatás szervezési alapelveinek (koordináció) és szervezési elveinek (centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció) bemutatásával.

Mivel véső soron azt a célt tűztük magunk elé, hogy egy modern decentralizált állam megteremtésének szükségességét igazoljuk, dolgozatunk egészét átszővi a centralizáció és decentralizáció államszervezési elveinek különböző nézőpontú elemzése.

c) **Történeti aspektusból vizsgáljuk** a magyar területi közigazgatás fejlődésének főbb állomásait a kezdetektől az 1990-es rendszerváltozásig, és a történeti visszapillantás során igyekszünk feltárni a területi közigazgatás jellemző államszervezeti vonásait, és a közigazgatási bizottság működésének vizsgálatával keressük a területi koordináció történeti gyökereit. Folytatjuk a történeti vizsgálódást az 1945. utáni időktől kezdve a tanácsrendszeren át a rendszerváltozásig. A közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet által megállapított feladat- és hatáskörök alapján sorra vesszük a koordináció és ellenőrzés gyakorlati tapasztalatait.

d) Végül megkíséreljük összefoglalni a **területi közigazgatás regionalizációjával** kapcsolatos elméleti vita lényegét és javaslatokat fogalmazunk meg a területi államigazgatási szervek és a közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésével kapcsolatban.

5. Az értekezés elkészítésével választ remélünk tehát a következő kérdésekre:

- A magyar területi közigazgatás jelenlegi szervezetrendszere mennyiben felel meg az állammal és a közigazgatással szemben

jelentkező új kihívásoknak, milyen típusú (önkormányzati és/vagy államigazgatási) szervezetrendszer és működés biztosítaná a nyugat-európai fejlődési irányhoz, és az európai integráció által megkövetelt haladó értékekhez való eredményes felzárkózást, úgy hogy ez megfeleljen a sajátos magyar viszonyoknak is.

- **Milyen szervezeti és működési alternatívák, modellek vázolhatók** fel annak érdekében, hogy a területi közigazgatás rendezetté, átláthatóvá, jól koordinálttá és ellenőrzötté váljon? Úgy véljük ugyanis, hogy a nyugati polgári demokráciák fejlődési irányának, és a sajátos hazai viszonyoknak megfelelő szervezetrendszer kiépítése mellett **a rendezett és koordinált működés garanciáinak** megteremtése is mellőzhetetlen.

Jelezni kívánjuk, hogy – mivel nézetünk szerint komolyabb szervezeti és működési zavarok a területi közigazgatás államigazgatási oldalán mutathatók ki – ezt tartjuk a változtatásra, korszerűsítésre leginkább érett területnek. Ez a magyarázata annak is, hogy – bár a szoros összefüggések okán – kutatási témánkat többnyire a területi közigazgatás egésze oldaláról igyekszünk megragadni, a megyei önkormányzatok, a megyei jogú városok helyzetére, illetve az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének egyéb vonatkozásaira (pl. társulások, kistérségek) nem térünk ki részletesen, hanem dolgozatunk második részétől kezdve **a hangsúlyt a területi államigazgatásra** helyezzük és korszerűsítési javaslatainkat is erre koncentrálni fogalmazzuk meg.

Jelen munkánkkal **elsősorban arra vállalkozunk**, hogy pontos áttekintést adjunk a területi közigazgatás szerveit érintő hazai és külföldi tapasztalatokról, eredményekről, és mindezek ismeretében – ütköztetve a területi közigazgatás reformjának irányával és a tételes jogban is megfogalmazott igényekkel, elvárásokkal - de lege ferenda is hasznosítható javaslatokat tegyünk.

Nem vállalkozhatunk azonban arra, hogy munkánk a területi közigazgatásról váltakozó heveséssel folyó és immár tíz éve tartó vitát lezárja. Az értekezés nem lezárása, hanem értékelő, elemző jellegű összefoglalása a kutatási témának, és reményeink szerint elindítója annak a folyamatnak, amely új irányt vázolhat fel a további kutatások számára.

Észre kell vennünk: a területi közigazgatás nem alakítható át az államról alkotott korábbi képünk megváltoztatása nélkül.

Szeretnénk azt is világossá tenni, hogy munkánk végső soron azt a **hatalom- és demokrácia-elméleti kérdést feszegeti**, hogy a magyar állam (és közigazgatás) képes-e hosszú történelmi múltra visszatekintő centralizációs hagyományaival szakítani és irányt váltva egy, a mai kor követelményeként körvonalazódó **decentralizált, demokratikus állam** vízióját kialakítani.

Habár tisztában vagyunk a mindenkori aktuálpolitikai megfontolásoknak a közigazgatásra, ezen belül a területi közigazgatásra gyakorolt hatásaival, a

dolgozat nem vállalkozik az ezzel kapcsolatos mélyebb összefüggések feltárására sem. E „tisztán közjogi” megközelítés mellett az egyes kormányprogramokra való hivatkozást azonban még megengedhetőnek véljük.

II. A KUTATÁSI TÉMA MEGALAPOZÁSA

1. Az állami feladatok és a közigazgatás szerepének változásai

1.1. A dolgozat e részében – nemzetközi, elsősorban a német szakirodalom tükrében - arra keressük a választ, hogy **milyen irányok mentén jelölhető ki a modern állam és közigazgatás jövőbeni szerepe**, a piacgazdaság kiépítésének folyamatában **hogyan változnak az állami feladatok**, **ez milyen hatást gyakorol a közigazgatás szervezetrendszerére**, és mindezek a változások milyen továbbfejlesztési, korszerűsítési igényeket alapoznak meg?

Most következő vizsgálódásaink során (különösen az 1.3. ponttól kezdődően) azért helyezzük a hangsúlyt elsősorban a német állam és a közigazgatás szerepének változásaira, mert úgy ítéljük meg, hogy a magyar jogfejlődés alapvetően porosz utas jellegéből adódóan, a magyar **közigazgatás jövőbeni fejlődési irányának vizsgálatához a német tapasztalatok**, illetve a már sikerrel alkalmazott megoldások tanulmányozása elengedhetetlen.

Jelezzük azt a szándékunkat is, hogy a dolgozat itt következő, alapvetően **„feladat- és működés-centrikus”** elemző részét a teljesség érdekében összekapcsoljuk a nemzetközi kitekintésnek a német közigazgatásról szóló elsősorban **„szervezet-centrikus”** részével.

Ez abból a felismerésből fakad, hogy a közigazgatás szervezetrendszerének kialakításakor a feladatok – közöttük az állam és a **közigazgatás változó szerepének**, feladatainak – számbavételét tesszük az első helyre, mert csak **azokból kiindulva lehet a szervezetrendszert vizsgálni, illetve korszerűsíteni.**

Tudjuk, hogy az állami feladatok gyors változásai miatt a szervezetrendszert nem lehet naprakészen hozzáigazítani, ezért a feladat-csoportok katalógusának pontos megadására mi sem vállalkozhatunk. Be kell érünk tehát a legfontosabb sarokpontok és fejlődési irányok kijelölésével.

A közigazgatás itt is körvonalazott bonyolult jellegét érezzük ki **Forstoff** megállapításából, aki szerint: **„a közigazgatást nem lehet definiálni, csak leírni.”** A közigazgatás feladata szerinte nem más, mint **„alakítóan, stabilizálóan és kiegyenlítően hatni.”**¹

1.2. Azt már vizsgálódásunk kezdetén megállapíthatjuk, hogy az elmúlt század történelmét nemcsak az **állami feladatok mennyiségi változása, hanem minőségi átalakulása is végigkísérte**. Mindez a közfeladatok ellátásában közreműködő szervezetrendszerben kevésbé hierarchikus, kevésbé centralizált megoldási módokat (is) követelt.

Az általunk is megfogalmazott kérdések természetesen nem új keletűek. **Oppenheimer** egyik 1907-en írott könyvében az állam szerepét kutatva arra próbált választ adni: lehetséges-e prognosztizálni az állam jövőbeni fejlődésének irányát. Igenlő válasza mellett azt a végkövetkeztetést fogalmazza meg, hogy **az állam politikai tartalma eltűnik és helyét egy „önkormányzatok által irányított társadalom” (vagy inkább szerencsésebb volna „társadalmi önigazgatásnak” fordítani?) veszi át.**²

E ma már meglehetősen futurisztikusnak tűnő elképzelést követően lássuk néhány szerzőnek az állam és a közigazgatás szerepváltozásával kapcsolatos vélekedését.

Rainer Wahl a közigazgatási feladatok változásai kapcsán arra hívja fel a figyelmet, hogy nem a közigazgatási feladatok csökkenéséről van szó, hanem arról, hogy a már meglévőkhöz mindig újak társulnak. Valójában mindig a **súlypontok és arányok alakulnak át**, ami az idők folyamán összességében a közigazgatás feladatainak növekedését eredményezi.³

Az állam szerepével kapcsolatban Nyugat-Európában alapvetően kétirányú folyamat volt megfigyelhető: miközben folyamatosan napirenden szerepelt az **állam szerepének tisztázása, az állam „újrafelfedezése”, a** növekvő pénzügyi, gazdasági és szociális problémák megoldása, a **közfeladatok ellátására egyre több új típusú szervezet, eszköz és módszer jelent meg.**⁴

Az állam szerepének megváltozása mögött többirányú igény húzódik meg. Egyrészt: csökkenjen az állami szerepvállalás (a centralizált állami túlsúly) a gazdaságban és a gazdaságirányításban; másrészt: maradjon fenn az állami szerepvállalás a közszolgáltatások biztosítása terén.

Az USA-ban például a Reagan-féle Friedman-doktrina lényege az állami vállalatok magánkézbe juttatása és a vámszabályok liberalizálása útján a helyi piac megújítása volt. A doktrina több országban is hozzájárult az állam szerepének csökkentéséhez a szabadpiaci mechanizmusok elérése érdekében.

Ugyancsak Nyugat-Európában megfigyelhető általános jelenség, hogy az állam és a közigazgatás szerepének változására erőteljes hatást gyakoroltak világgazdaságban végbement gazdasági globalizációs folyamatok.

A gazdasági globalizáció világgazdasági folyamatként, a következő főbb összetevőket foglalja magában:

- a nemzetközi kereskedelem és tőkemozgás nagyfokú liberalizációja,
- a technológiai fejlődés felgyorsulása és az információs társadalom térhódítása,
- a dereguláció, azaz az állami szabályozás jelentős mérséklődése.⁵

Az 1990-es években a modern ipari társadalmak közszektorában végbement **paradigmaváltást**⁶ követő reformok középpontjában is elsősorban a **közszolgáltatást biztosító szervezetek átalakítása állt.**

A reformok mindenekelőtt a **hatékonyság, az eredményesség, az alkalmazkodóképesség és innovációs kapacitás** növelését célozták meg, míg a szervezeti változtatások a hierarchikus kapcsolatok oldására, az irányítási viszonyok megváltoztatására, az alsó szintek cselekvési önállóságának és felelősségének növelésére irányultak.

A közigazgatás modernizációja érdekében megfogalmazódó új igények hatására a **hagyományos követelmények jelentősége és értéke egyre inkább megkérdőjeleződött**, miközben az előbb említett új értékek (eredményesség, hatékonyság, költségtakarékos működés stb.) jelentek meg, vagy fogalmazódtak meg újként felfedezve.

Az állami feladatok mennyiségi és minőségi változásai következtében a feladatok ellátásában közreműködő **szervezetrendszer átalakulása a kevésbé hierarchikus és centralizált megoldási módok irányába halad**, a közigazgatás pedig rendre átlépi a hagyományos hatalmi igazgatás kereteit és egyre inkább behatol a **közszolgáltatások biztosításának és megszervezésének** terebélyébe.

Ez nem is olyan meglepő, különösen, ha figyelembe vesszük **Hans-Julius Wolf** közigazgatásról adott meghatározását. Eszerint a közigazgatás a társadalom szociális rendjének őrzője és alakító továbbfejlesztője. Az ebből adódó beavatkozó és szolgáltató feladatokat egyaránt köteles ellátni.⁷

Hozzáteesszük, hogy a **közigazgatási szolgáltatások** egy része megszervezhető ugyan hatósági keretekben is, azonban a hatósági jogalkalmazáshoz képest mégis a **társadalmi szükségleteknek a szolgáltató jellegű közigazgatás keretében történő kielégítése** került előtérbe.⁸

A klasszikusnak nevezhető, **imperatív közigazgatás** mellett/helyett egyre inkább terjednek a közigazgatás és az igazgatott közötti konszenzuson nyugvó, **horizontális, szolgáltatásszervező és szükségletkielégítő** működési megoldások.

Az említett jelenség arra enged következtetni, hogy a piaci szféra folyamatai – a hagyományos közigazgatási struktúra és működés ellenhatásának dacára – **visszahatnak a közigazgatásra, és azt a piaci-kereskedelmi logikának** megfelelően lényegítik át.⁹

A közigazgatás szervezeteinek hasonítása a piaci szektor szervezeteihez a következő dimenziókban jelentkezik általában valamennyi nyugat-európai államban:

- irányítási folyamatok (management),
- a működés és a teljesítmény ellenőrzése, ennek belső hangsúlyai,
- az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás,
- a termelő (közszolgáltató) egységek decentralizációja és specializációja,
- a szervezeti és ezen belül a management-kultúra.

1.3. A német közigazgatás modernizálásának igénye régóta napirenden

van. Már az Alaptörvény demokratikus hatalomgyakorlásról szóló alkotmányos alapelveire hivatkozva az 1960-70-es években napirenden szerepelt a **közigazgatás demokratizálása** és az állami bürokrácia elleni harc.¹⁰

Kezdetben inkább a **közigazgatás szervezeti formáinak** és az alkalmazott eljárások korszerűsítésével, a „**tervező típusú**” igazgatás bevezetésével kíséreltek meg reformértékű lépéseket tenni a korszerűbb közigazgatás felé.¹¹

Az utóbbi időben azonban a német közigazgatás és közszolgálati jog -, amely mindenkor a közigazgatási reformok mellőzhetetlen részét képezi – **átfogó és intenzív reformok színterévé vált.**¹²

Előtérbe került a dereguláció, a közigazgatás egyszerűsítése, korszerűsítése és a magángazdaság által alkalmazott és ott jól bevált irányítási módszerek alkalmazása.

A közigazgatás modernizációs kihívásainak hátterében mindenekelőtt a 1970-es években felgyorsult társadalmi és gazdasági változások álltak. Azt láthatjuk ugyanis, hogy az 1970-es évek végéig a terjeszkedő jóléti állam és az aktív költségvetési politika határozta meg az állam és a közigazgatás által nyújtott szolgáltatások fejlesztése iránti igényt.

A fejlett nyugati államok közszektora azonban a 70-es évek végén gazdasági krízisen ment át, és a **gazdasági nyomás hatására** -, amelyben az állami feladatok gyors ütemű növekedésével az állami költségvetés teherbíró képessége nem tudott lépést tartani - valamint **politikai-ideológia okokból** (a neokonzervatívizmus térnyerése) megfordult a trend és egyre hangsúlyosabban fogalmazódott meg a túlköltekező jóléti állam leépítésének, és racionalizálásának igénye.¹³

A jelzett változások megingatták a paternalista, központosító – és addig töretlenül fejlődő - jóléti állam alapjait, az abba vetett hitet, és ennek mintegy ellenhatásaként éledt fel az **állami decentralizáció „divatja”**.

Németországot több tényező együttes hatása miatt (pl. a közös piac hatásai, a globalizáció, a nagy arányú munkanélküliség, a két német állam hirtelen és gyors újraegyesülése, a kelet-európai bevándorlás) az imént jelzett átalakulás különösen kedvezőtlenül érintette.¹⁴

A német szakirodalom modernizációs kihívásként különösen gyakran említi a globalizációt, az individualizációt, és az amerikanizációt, a maga pragmatizmusával. **Egyre többen fogalmazzák meg a globális gondolkodás és a lokális cselekvés szükségességét.**¹⁵

Sajátos problémaként vetődik fel Németországban az is, hogy a **média** -, amely ma már gazdasági és politikai hatalmi faktorrá vált - nincs kellő demokratikus kontrollnak alávetve.¹⁶

A szociális jogállamiság, - amely a német Alaptörvény egyik nagy jelentőségű alkotmányos alapelve - megvalósítása a reformelképzelések megfogalmazása idején komoly mértékben súrolni kezdte a gazdasági teljesítőképesség határait. Mindez már a 1970-es évek közepe táján az állami feladatvállalás körüli vitákhoz és egyes állami feladatok privatizációjához vezetett.

A közigazgatással kapcsolatos modernizációs igények és elképzelések döntően a **piaci viszonyok, az üzemgazdasági eszközök és módszerek**

alkalmazhatóságát (*Ökonomisierung*)¹⁷ kutatták és kutatják ma is.

Az üzemgazdasági eszközök és módszerek alkalmazásának szükségességével kapcsolatban általában széleskörű egyetértés mutatkozik, túlzásokkal (pl. a helyi önkormányzatok teljes „konszernesítése”) azonban itt is találkozhatunk.

Egyesek úgy teszik fel a kérdést: „piac vagy állam”, mintha az a „szabadság és a kényszer” alternatívája lenne. Az államot csupán a kényszerrel azonosítani azonban legalább olyan hiba, mint a piacot a szabadsággal.

Ahogy pedig nem lehet „egy kicsit terhesnek lenni”, ugyanúgy nem reális elképzelés az sem -, amit egyesek vallanak -, hogy a piacgazdaságból elég egy kicsi is.¹⁸

A német társadalomban – talán éppen a politikai intézményrendszerbe vetett korábbi bizalom megingása miatt - a **személyes döntési és személyes szerepvállalás igényét hangsúlyozó értékváltozás jelei** megmutatkoztak meg,¹⁹ amelynek során megfogalmazódott a **hierarchikus szervezeti és döntési struktúrák fellazításának igénye is** (*organisatorische Flexibilisierung*).

A piaci viszonyok kiterjesztésének háttérében felfedezhető az **államról alkotott felfogás megváltozása**, amely beérné egy olyan „minimális állammal” (*Minimalstaat*)²⁰, amely piaci keretek között a gazdasági javakat, szolgáltatásokat és ezen keresztül a társadalmi jólétet biztosítja.

Az itt említett felfogásban a politikai liberalizmus követelménye fogalmazódik meg, amely Németországban a neoliberalizmus formájában a „karcsú állam” igényével lépett fel.

Mindenestre a kérdés fontosságát jelzi, hogy a szövetségi kormány egy, az **állam karcsúsításának lehetőségét** kutató szakértői tanácsot is létrehozott (*Sachverständigenrat „Schlanker Staat”*), amely jelentését első ízben 1997. október 10-én terjesztette elő.²¹

1.4. A közigazgatási reformok irányának megfelelően **egyres korábbi állami funkciók és feladatok folyamatosan a magánszférához kerülnek**, de ennek folytán az állam önmaga is átszövődik és összefonódik a piaci mechanizmusokkal.

Korábban a vasút, a posta és nagyrészt az energiaellátás Németországban is az **állami szolgáltatások** körébe tartozott, és az állam tevékenységében a gazdaságosság nem volt elsőrendű szempont, mivel a vasút és posta deficitese működését más nyereséges ágak vagy egyszerűen az államháztartás egyenlítettte ki. A helyzet azonban gyökeresen megváltozott a posta és a vasút részbeni privatizációjával.

Az 1990-es évek elején - elsősorban politikai okok által motivált - privatizációs eufória is megfigyelhető volt, amely azonban később elcsitult.

Az állami feladatok privatizációját a német szakirodalom több szempont szerint csoportosítja. **Feladat privatizációról** (*Aufgabenprivatisierung*) beszél az állami feladatok átadásakor, végrehajtási privatizáció

(*Durchführungs-privatisierung*) esetén a feladat végrehajtásának felelőssége továbbra is az államot terheli, csupán magának a konkrét feladatnak a végrehajtása kerül magánkézbe.²²

Szervezeti privatizáció esetén (*Organisations- privatisierung*), az állam gazdasági társaság útján gondoskodik a feladat végrehajtásáról.

Másfajta megközelítés alapján különbséget tesznek „materiális” (*materielle, „echte” Privatisierung*) és „formális” (*formelle Privatisierung*) privatizáció között.

A materiális privatizáció a privatizáció radikálisabb változataként szűkíti az állami feladatellátás palettáját azzal, hogy az állam az eredetileg általa ellátott feladatot teljes egészében a privát gazdasági szektorhoz telepíti.

A formális privatizációt ezzel szemben „látszat privatizációnak” is nevezik, mivel a feladatellátás kötelezettje továbbra is az állam marad, és csupán a végrehajtás történik valamely – általa alapított - magánjogi társaság (Rt., Kft.) útján.

Egyes szerzők az imént tárgyalt két privatizációs forma közé egy harmadikat, a „funkcionális privatizációt” (*funktionelle Privatisierung*) illesztik, amely az állami feladatoknak magánjogi jogi személyekre történő átruházását jelenti.²³

A vázolt privatizációs modellek a gyakorlatban ritkán jelennek meg vegytisztán, hanem többnyire egymással kombinálódnak. Emiatt ezeket „*Public Private Partnership*” elnevezéssel is jelölik.²⁴

Az üzemgazdasági elvek és módszerek alkalmazására, új kutatási irányként jött létre a KGSt (*Kommunaler Gemeinschaftsstelle*), amely a *New Public Management (NPM)* új irányítási modell (*Neues Steuerungsmodell*) elterjesztésén fáradozik, és a kommunális önkormányzatok számára a közigazgatás előtt álló újszerű igényeket fogalmaz meg (pl. „piac- és szolgáltatásorientált” közszolgálat, az eredményesség és hatékonyság elveinek bevezetése és alkalmazása az önkormányzati igazgatásban).²⁵

A modell illeszkedik a nemzetközi fejlődés fő irányaihoz, angolszász jogterületen a német modernizációs modell megfelelője, a „*Reinventing Government*”²⁶ alkalmazásával főként kommunális szinten sikerült nagyobb fokú innovációt elérni.

A különbség abban körvonalazható, hogy a német reformot kezdettől alapvetően igazgatásszervezési változtatásként fogták fel, amely elsősorban alulról, az önkormányzatoktól indul ki. A központi kezdeményezés tehát kevésbé van jelen, mint az angolszász országok esetében.²⁷

A modellek sikeréhez az a követelmény is hozzátartozik, hogy az állam elsősorban ne a tradicionális hatalmi, hanem a szolgáltatói (*Dienstleistungsunternehmer*)²⁸ oldaláról mutakozzon meg.

Olyan vélemény is megfogalmazódott azonban, hogy a piaci viszonyokat nem csak a német szolgáltató, szükséglet kielégítő közigazgatásra (*Leistungsverwaltung*) hanem az ún. „*Eingriffsverwaltung*”-ra is vonatkoztatni kellene.²⁹

A véleményre különösen azért érdemes felfigyelni, mert a két igazgatási területet az elmélet már viszonylag korán elhatárolta egymástól, és mert az **Eingriffsverwaltung** a német közigazgatás hagyományosan imperatív, hatósági kényszer eszközöket is alkalmazó területe (pl. a közrend és közbiztonság fenntartása), amelyre a piaci törvényszerűségek alkalmazhatósága meglehetősen aggályosnak tűnhet.³⁰

Amennyiben azonban elfogadjuk azok véleményét, akik a két igazgatási terület merev elválasztását ma már elavultnak minősítik, másrésztől az **Eingriffsverwaltung**-ot **egyfajta sajátos szolgáltatásként** (a közrend biztosítása mint szolgáltatás) is felfoghatónak vélik, kétség kívül eljuthatunk a beavatkozó, hatalmi igazgatás piacosításának igazolásáig is.

Az imperatív Eingriffsverwaltung kereteit a német jogállam különös gonddal vonja meg és ügyel arra, hogy a közigazgatás törvényességét szavatoló **„Gesetzmäßigkeit der Verwaltung”** alapelve, két összetevője útján érvényesüljön.

Ez a közigazgatás joghoz kötöttségét, a jogi norma elsőbbségét kifejező **„Vorrang des Gesetzes”**, azt az elvet pedig, hogy a közigazgatás kizárólag a számára megállapított hatáskörben járhat el és annak kereteit nem lépheti át a **„Vorbehalt des Gesetzes”** elve testesíti meg.

Itt jegyezzük meg, hogy a **közigazgatás korszerűsítésének** figyelemre méltó fejleményeként az együttműködő, közreműködő döntések jelentősége nem csupán a szolgáltató közigazgatás, hanem általában a klasszikus, hatalmi, rendelkező jellegű közigazgatás területén is egyre növekedni látszik.

A már említett **Leistungsverwaltung** sokszínű közigazgatási terület, amely az állam és a közigazgatás támogató, szolgáltató, gondoskodó szerepvállalását **„Daseinvorsorge”** fejezi ki. A Daseinvorsorge fogalmát **Forstoff**³¹ 1938-ban alkotta meg, jelentését azonban az utóbbi évek reformjai jelentősen megváltoztatták.³² Ma gyűjtőfogalom, amely különösen a következőket foglalja magában:³³

- **Vorsorgeverwaltung** (pl. közlekedés, szállítás, víz,- gáz- és elektromos áram, egyéb kommunális szolgáltatások, oktatási- és kulturális intézmények, kórházak fenntartása),
- **Sozialverwaltung** (pl. a szociális intézményrendszer működtetése, szociális tanácsadás és támogatás, ifjúságpolitikai feladatok),
- **Förderungsverwaltung** (pl. szubvenció a mezőgazdaság, a bányászat számára, a tudomány és művészet támogatása).

1.5. Megemlítjük, hogy a német szakirodalom a **közigazgatási feladatok** más módon történő csoportosítását is ismeri. Különbséget tesz a **rendészeti feladatok (Ordnungsaufgaben)** és a támogató, **ellátó jellegű feladatok (Förderungsufgaben)** között.³⁴

A piaci szereplők esélyegyenlőségével kapcsolatban hangsúlyozni szükséges, hogy mivel a közigazgatás hatáskörét és működését jogszabályok által meghatározott keretek között gyakorolja, a közigazgatás **csak eleve korlátozott módon vehet részt a piaci versenyben**. Korlátozó jogszabályi

rendelkezésnek minősül például az, hogy a német kommunális önkormányzatok terület- és településrendezési terveiket kötelesek a szomszédos településekkel egyeztetni.³⁵

A fenti példa is jelzi, hogy a piacorientációra épülő **modernizációs elképzelések** ma még sok tekintetben szemben állnak az állam **hagyományos bürokratikus struktúrájával**, az állami centralizációval, a közigazgatás hierarchizált szervezeti rendszerével, és a szabályorientált döntési mechanizmussal.

A hierarchizált struktúra oldása miatt a **hatásköri decentralizációnak** fontos szerepe van a **közigazgatás hatékonysága**, az önálló felelősség és mozgáster, az állampolgári részvétel növelésében.

Ennek jegyében született meg **Berlin Alkotmányának** (Berl-Verf.) 2001. január 1-én hatályba lépett módosítása is, amely a szubszidiaritás elvének megfelelően jelentősen megnövelte a berlini kerületek hatáskörét.³⁶

Felismerték azt is, hogy a szervezeti struktúra utasításokkal való irányítása helyett az típusú kapcsolatokat a **új korábinál sokkal rugalmasabb**, a résztvevők cselekvési önállóságát és felelősségét biztosítani képes szerződéses alapokra kell helyezni.

A **közigazgatási szerződés (Kontraktmanagement)**³⁷ részben a közigazgatási együttműködés körében, részben a **közigazgatás hatékonyságának fokozására** irányuló törekvések kapcsán jelent meg, és különösen a szolgáltató, a szolgáltatási feltételeket megteremteni igyekvő közigazgatás működése terén vált jelentőssé.

A német jogtudományi felfogás a **közigazgatási szerződés jogi szabályozottság jellegét** emeli ki, amely szerint az közjogilag szabályozott szerződéses jogviszonyként írható le, bár egyes magánjogi rendelkezések analógiaként történő alkalmazása is megengedett.

A **közigazgatási szerződés két legfontosabb jellemzője** a jogügyleti jelleg -, amely meghatározott körben a felek akaratára alapozottságot feltételez -, illetőleg a közjogi szabályozottság. A német jogi megközelítés azt is kiemeli, hogy a közigazgatási kontraktusok létrejöhetnek az állami-közhatalmi szféra szerveinek egymás közötti viszonyaiban koordinatív jelleggel (közigazgatási megállapodás), valamint az állami-közhatalmi szféra szervei és a természetes személyek, vagy nem állami szervek között.

Nem téveszthető azonban szem elől, hogy a közigazgatás piaci alapokra helyezése **átalakítja a polgár és a közigazgatás viszonyát is**. A közigazgatás szolgáltatóvá, a polgár pedig az igazgatási szolgáltatások igénybe vevőjévé, vásárlójává válik, amely azonban merőben más, tudományosan eddig kellően nem kimunkált jogi státust eredményez az állam és a polgár viszonyában.³⁸

Az egyénnek az államhoz és a közigazgatáshoz való jogi helyzete **Jellinek státusztana**³⁹, szerint ugyanis négyféle lehet: *status negativus* (sive *libertatis*), *status activus*, *status positivus*, *status passivus*, és ezek egyike sem felel meg az említett viszonyrendszernek.

1.6. Említettük már, hogy az állam szerepkörét érintő gondolkodásmódban szinte mindenütt jelen van a „**kisebb és modernebb**

állam” iránti igény, bár ennek a követelménynek a megfogalmazásában a különböző fejlettségű és társadalmi, politikai adottságú országok esetében más-más kényszerítő okok fejeződnek ki.

Miközben a nyugat-európai államok 1993-tól létrejött politikai és gazdasági unió által felvetett és az integráció miatt az állam szerepkörét szükségképpen érintő kihívásra kell, hogy az állam újradefiniálásával válaszoljanak, **a piacgazdaságra áttérő volt szocialista országokban sem csökken**, sőt növekszik az állam és a közigazgatás súlya, emellett a közigazgatás korszerűsítési programjában rendre megfogalmazódik a takarékoság és a hatékonyság javításának szükségessége is.

Az antietatizmus forrása és okai azonban itt jóval összetettebbek. Egyrészt azért, mert a volt szocialista országokban az állam- és közigazgatás-ellenességet erőteljesen színezi a **mindenható, beavatkozó állam tagadásából** eredő ellenhatás, másrészt pedig a politikai rendszerváltozás az állam látványos visszavonulását ígérte, azonban a gyakorlatban a csökkenés mégsem következett/ következhetett be.⁴⁰

1.7. Előbbi fejtegetéseink tükrében a 90-es évek közigazgatásában jelentkező főbb **tendenciákat** a következők szerint foglalhatjuk össze:⁴¹

- a 90-es évek közigazgatásában a korábbiaknál jobban érvényesül az egyes konkrét rendszerek esetében a **történelmi fejlődés és adottságok** általi meghatározottság,
- a közigazgatási változások legfőbb mozgatója napjainkban abban az **alkalmazkodási kényszerben** keresendő, mely nyomása alatt újra kell gondolni a közigazgatási társadalomban, az államszervek rendszerében elfoglalt helyét, szerepét az egyensúlyokat,
- a **gazdasági és pénzügyi nyomás**, mely általában a közszektor forrásainak csökkentésére irányul egy olyan periódusban, amikor egyes szektorok (pl. egészségügy, oktatás) jelentősége növekszik,
- a közigazgatási változásokat ösztönzik az **ipari és tőkepiaci változások** is, a nemzetközibbé válás és régióként erősen eltérő feltételekkel rendelkező piac a közigazgatás piacvédő, óvó és szabályozó szerepét egyre nagyobb kihívások elé állítja,
- a **közigazgatás politikai környezete** főleg a közép-és kelet-európai államokban a közigazgatási változások szükségképpen mozgatója, míg a politikai prioritások változása által keltett közigazgatási alkalmazkodási kényszer a plurális politikai rendszerek állandó jellemzője,
- a **technológiai fejlődés** különösen a telekommunikáció és az elektronika terén megváltoztatja a hagyományos igazgatási management-et, a demokrácia fejlődése furcsa ellentmondáshoz vezethet a közszolgálatot illetően, miszerint a lakosság, illetve a felhasználók úgy akarnak több és jobb közszolgáltatáshoz jutni, hogy azok olcsóbbak legyenek, a költségvetést, illetve az adófizetőket kevésbé terheljék,
- megfigyelhető a közigazgatás a közszolgálat teljesítőképességét mérő, értékelő „**költség-hozam értékelő mánia**”, amely a hatékonyabb és jobb

minőségű közszolgáltatásokat abból a dogmából próbálja elérni, hogy „a kevesebb pénz szükségképpen több érték létrehozásához vezet.”

1.8. Az igazgatás- és szervezéstudományban lezajló robbanásszerű változások révén – még ha azok a közigazgatásba általában lassabban szivárognak is be, mint a magánszférába – **az új állami szerepkörök hatékony megvalósításával létrehozható az „intelligens állam,”** amelynek főbb jellemzői a következők szerint körvonalazhatók.⁴²

- A kormány bürokratikus működését fel kell váltani olyan új típusú működésnek, amelynek lényege a **stratégiai információ és tervezés**. Másrészt, a kormányoknak ki kell alakítani azokat az új típusú szervezeteket, amelyeken keresztül a **civil szféra szereplői közvetlenül is bekapcsolhatók** a döntések meghozatalába és végrehajtásába.
- Figyelembe kell venni, hogy **az állami működés decentralizációja általában együtt jár a demokrácia, az állampolgári részvétel és az igazgatás hatékonyságának növekedésével**. A központi államhatalom a decentralizáció útján általában hatékonyabban, a polgárok valós igényeihez jobban alkalmazkodva, képes feladatait ellátni. Ez akkor is igaz, ha a decentralizáció alkalmazásának terjedelme nem végtelen. A demokratizálódást, a decentralizációt és a dekoncentrációt a jogi környezet átalakítását pedig általában követik a hatékonysági és költségtakarékossági kérdések.⁴³

A német felfogás és gyakorlat (de más nyugat-európai államok gyakorlata is) felsorakoztathatóvá teszi azokat a **közös megoldási módokat**, amelyek választ adhatnak a **közigazgatás új kihívásaira**:⁴⁴

- a **modernizáció**, gyorsabb, rugalmasabb szervezési, vezetési, üzemgazdasági típusú módszerek bevezetése a közszektorba,
- a **decentralizáció** alkalmazása, különösen azért, mert a decentralizáció általában együtt jár a demokrácia, az állampolgári részvétel és az igazgatás hatékonyságának növekedésével. A központi államhatalom a decentralizáció útján hatékonyabban, a polgárokhoz közelebb, a valós igényekhez jobban alkalmazkodva képes a rendelkezésre álló forrásokat felhasználni.
- a **piacosítás**, a „piaci típusú módszerek”, azaz a versenyeztetés különböző formái és a teljesítményorientáltság bevezetése a közszektorba,
- **minimalizálás**, a közszektor méretének csökkentése a feladatok átadásával, privatizációjával az üzleti szektor részére,
- a **közszolgáltatások** költségvetési támogatásának csökkentése oly módon, hogy egyes szektorokban olyan új típusú *szerződéses rendszert* vezetnek be, amely direkt módon kihat az adott szektor forrásaira és növekedési lehetőségeire,
- a **privatizáció**, amely nem csupán egyes szektorok részben vagy egészben történő „**államtalanítását**” foglalja magában, hanem egyes közszolgáltatásokban „**magánszektorszerű igazgatást**” kíván meghonosítani,

- a **dereglementáció** olyan többdimenziós jelenség, amely magában foglalja a hagyományos „ellenőrzési erődítmény- rendszerek” lebontását, a formalitások csökkentését és az eljárások egyszerűsítését,
- **intézményi átszervezések** az új belpolitikai és nemzetközi integrációs elvárások szerint,
- új megoldások alkalmazása a közigazgatás **személyzeti igazgatásában**.

Összefoglalva: az állam az új kihívásokra saját szerepének újrafogalmazásával válaszol, amelynek legjellemzőbb vonása, hogy gazdasági és társadalmi változások nyomában megjelenő **fokozódó igényeket összhangba igyekszik hozni az állami költségvetés teherbíró képességével**.

Az állam és a közigazgatás jövőbeni szerepe alapvetően és fő tendenciáját tekintve – mint említettük - két irányban körvonalazható: egyrészt **az állam gazdasági szerepvállalásának** (főként az állam mindenható gazdasági és gazdaságirányító szerepének a minimális szabályozó szerepre mérséklése), és ezzel együtt a költségvetés **kiadásainak csökkentése felé tett lépések**, másrészt **a közszolgáltatások megszervezése** terén az állami szerepvállalás fenntartása, sőt növelése.⁴⁵

A kifejtettek ismeretében elmondható, hogy az állam szerepe nem csökken, csupán átalakul. Ezért ma már idejét múlt nézetnek tekinthető -a „kevesebb állam”-ra vagy az „államtalanításra” vonatkozó hamisnak bizonyult elképzelésekhez ragaszkodni, helyette inkább egy **pozitívabb és dinamikusabb állam** vízióját kell kialakítani.⁴⁶

Ezt a szemléletbeli változást tükrözi az a nézet is, amely a „karcsú állam” (*schlanker Staat*) helyére az „aktivizálódó állam”-ot (*aktivierender Staat*) ültette.⁴⁷

Erre mutat a **német korszerűsítési kormányprogramban** található következő célkitűzés is: „A közigazgatásnak többet kell teljesíteni és kevesebbet költeni”.⁴⁸

Érdemes figyelni arra, hogy a **közigazgatási reformokban a volt NDK tartományai járnak élen**, míg a régi tartományok, amelyek továbbra is ragaszkodnak a közigazgatás és a közszolgálat tradicionális szerepfelfogásához, egyre nyilvánvalóbban **visszaesnek az innovációs folyamatban**.⁴⁹

Ez valószínűleg azzal magyarázható, hogy a tradicionális polgári demokráciákban a modernizációs kihívásokra adandó válaszok sokkal több gondot okoznak, mint az új demokráciákban, ahol a hagyományos megoldások tartalékai még nem merültek ki.

A német közigazgatás és közszolgálat múltból örökölt sajátossága, hogy elsősorban a **korrekt jogalkalmazásra, a polgárok jogainak és szükségleteinek pontos és megbízható biztosítására koncentrált**, amellet azonban nem fordított elég figyelmet a hatékonyság, az eredményesség és az innováció fejlesztésére.⁵⁰

Habár a közigazgatás és közszolgálat modernizációja az NSZK-ban meglehetősen lassan halad előre, többen állítják, hogy a tradicionális hatalmi igazgatás módszereit és a demokratikus értékekkel szembeni szkepszt – sokszor pedig a kifejezett ellenállást – mára **kooperatív igazgatási stílus** váltotta fel.⁵¹

Dahrendorf még az 1950-es években az oportunizmus, a tanácstalanság és a pragmatizmus sajátos keverékeként jellemezte a közigazgatás csúcsszerveit,⁵² már az 1960-as évek közepétől a demokratizálódás határozott jelei mutatkoztak. **König** is megállapítja, hogy a 1960-as évek végére és a 1970-es évek elejére a német közigazgatás karakterisztikus módon **polgár-közel közigazgatássá vált.**⁵³

1.9. A kutatás során tapasztaltuk, hogy a közigazgatás modernizációjával foglalkozó és az üzemgazdasági módszerek alkalmazhatóságát kutató német szakirodalom igen gazdagnak mondható. A legtöbb szerző kifejezetten sürgeti és az eddigieknél is nagyobb következetességet tart szükségesnek a reformok végrehajtásával kapcsolatban.

Ugyanakkor többen is óvni igyekeznek a túlzásoktól, a **közigazgatástól idegennek tartott módszerek** – többnyire politikai indíttatású – mechanikus átvételétől. Hivatkoznak **Új-Zéland** példájára, amely a közszektor privatizációja terén élvonalnak számít, de ahol – egyes sajtóhírek szerint – a gazdasági versenyképesség az utóbbi időben számottevően visszaesett.⁵⁴

Mások is hangsúlyozzák, hogy a piaci típusú közszektor-reformok egyértelműen kedvező hatása ma még teljes mértékben nem bizonyított.⁵⁵

Az előbbiekre tekintettel fontosnak tartjuk megállapítani, hogy nem hiszünk a 90-es évek közigazgatásának problémáira egyaránt alkalmazható „csodaszerekben” (pl. privatizáció, költség-haszon elemzés). A fejlett közigazgatási rendszerekben bevált **módszereket** alkalmazhatóságát vizsgálni szükséges, de kerülni kell e módszerek **differentiálatlan adaptációjának erőltetését**, mert itt alapvetően korrekciós és korlátozott hatókörű eszközrendszerrel van szó.⁵⁶

A közigazgatást érintő újszerű kihívások ismeretében sokkal inkább arra kellene felkészülni, hogy a **közigazgatás társadalmi súlya és jelentősége összességében nem csökken, csupán a szerepe változik.**

Az átalakulási folyamat magával hozza azokat a minőségi változások irányába húzó új kihívásokat és igényeket, amelyek **állandó alkalmazkodási kényszert** jelentenek. Ennek során az **alkalmazkodási képesség** lesz az a faktor, amely a jövőben a közigazgatás (közszolgálat) lényeges tulajdonságaként felértékelődik.

1.10. A nemzetközi fejlődési irányok ismeretében most különösen indokolt lehet a kérdés: **hol tartunk mi a közigazgatás újszerű feladatainak körülírása, meghatározása terén?**

Úgy látjuk, hogy mintha idehaza is egyre inkább megjelennének a nyugat-európaihoz hasonló fejlődési irányok, illetve azokra adott hasonló válaszok (pl. egyes állami feladatok piaci alapokra helyezése, „kiszervezése”, a szolgáltatói és hatósági feladatok elválasztása, szervezeti integráció, a minőség előtérbe állítása, a szervezeti hierarchia oldására irányuló szándék),

ugyanakkor azonban az az érzésünk, hogy a közigazgatás kívánt irányú szervezeti és működési változásai rendkívül nehezen következnek be, **sőt azt gyanítjuk, hogy kellő hatásfokú rendszerszemléletű kutatások sem folynak az állami feladatok feltérképezésére, illetve annak prognosztizálására, hogy a jövőben valójában milyen állam képét kellene felrajzolni.**

Emlékeztetünk arra, hogy **Magyary Zoltán** már 1942-ben felhívta a figyelmet az állami feladatok nagymértékű bővülésére. Jelezte, hogy „mindezek az új feladatok, amelyeket az állam fokozatosan vállal, nem a törvényhozás és nem az igazságszolgáltatás hatáskörének bővítését és méreteinek növekedését jelentik, hanem mind a közigazgatás területére esnek.”⁵⁷

Magyary Zoltán a közigazgatás jellemző vonásait vizsgálva az elsők között emeli ki a közigazgatás feladatkörének mennyiségi és minőségi változásait: „**A közigazgatás így átlépte a csak impériummal végezhető hatalmi igazgatás korlátait és olyan területre lépett, amelyeket már nem szükségképpen, hanem célszerűségi megfontolásokból soroltak a tevékenységi körébe.**”⁵⁸

Szamel Lajos az állami feladatok vizsgálata során arra mutat rá, hogy azok túlnyomó többsége az államigazgatás területére esik. „Ha ugyanis a feladatokat jogi szempontból tekintjük, akkor az államigazgatás mint a törvényekbe foglalt állami akarat végrehajtója kerül előtérbe. Ha pedig az állami feladatok kitűzését igazgatáselméletileg vizsgáljuk, akkor az államigazgatás lesz az a szervezetrendszer, amely a döntéseknek a társadalomban való megvalósítását elvégzi.”⁵⁹

Berényi Sándor megállapítja: „...nincs olyan állami feladat, amely ne lenne az államigazgatási rendszer feladata is, az államigazgatás tevékenysége valamely sajátos formájával az állam e feladatait ne realizálná.” Az állami feladatok bővülése kapcsán kifejti: „...az állam a társadalmi tevékenység minden területére, a létszférák összességére kiterjeszti társadalomirányító tevékenységét.”⁶⁰

Érdemes megjegyezni, hogy már az 1970-es évek hazai szakirodalmában megfogalmazódott olyan vélemény, miszerint a különböző országokban szinte állandóan napirenden lévő közigazgatási szervezési reformok háttérében a közigazgatás területi elrendezésében, szerkezetében és működésében megjelenő és egyre növekvő követelmények állnak. Ezek alapján prognosztizálták a közfeladatok jelentős növekedését, valamint az állam és a közigazgatás szerepváltozását.⁶¹

A téma magyarországi kutatása és publikálása összefüggött azzal is, hogy a közigazgatásnak az 1970-es évek második felére várható kihívásaival egy ENSZ-tanulmány is foglalkozott.⁶²

Ádám Antal az állam és a közigazgatás változásával kapcsolatban felhívta a figyelmet az egyesülési és differenciálódási, élékülönülési tendenciák ellentétének éleződésére, a társadalom plurális tagoltsági kritériumainak szaporodására és erősödésére.

Mindezek folytán a kölcsönös függőségek, az interdependenciák

mélyülése, a társadalmi közösségek közötti, az állami szervek közötti egyeztetések, alkudozások (*bargainings*) eddig soha nem tapasztalt mértéket és hevességet öltött. Az alkudozás természetes folyamánya a **társadalmi, a kulturális, a politikai folyamatok és a hatalomgyakorlás kontraktualizálódása.**⁶³

Balázs István - , aki szintén vizsgálta az állami szerepkörök átalakulását és hatását a közigazgatásra és annak intézményrendszerére – azt emelte ki, hogy az állam és a társadalom közötti kapcsolat szempontjából többféle állami szerepkör különböztethető meg (szabályozó állam, az állam társadalmat építő szerepköre, gondviselő állam, gazdaságot szabályozó állam), amelyek nem jelentenek egymást kizáró szerepköröket: „... inkább arról van szó, hogy egy adott korban, egy adott államban melyik szerepkör a domináns.”⁶⁴

Balázs István más helyütt arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen legyen a polgári állam szerepköre Magyarországon? Aláhúzza, hogy sem a meglévő állami szerepkörök kritikátlan megszüntetése, sem pedig decentralizációja vagy privatizációja önmagában nem oldja meg a kérdést.⁶⁵

Jóllehet a rendszerszemléletű kutatás hiányában nem vállalkozhatunk arra, hogy a XXI. századi magyar állam és közigazgatás újszerű kihívásaira minden tekintetben kielégítő megoldásokat kínáljunk, a főbb elemek tézisszerű felvázolása alól azonban nem mentesítjük magunkat:

- Egyidejűleg van szükség **beavatkozó és szolgáltató** feladatokat ellátó államra és közigazgatásra. Az állami szerepvállalást a valóban szükséges és lehetséges mértékűre kell korlátozni. Olyan **kevés államra van tehát szükség**, amilyen kevés csak lehetséges, de annyi állammindeképpen indokolt, hogy növekvő szolgáltatói feladatait el tudja látni. Az állami szerepvállalás oldaláról vizsgálándó, hogy mely feladatokat képes a piaci mechanizmus önmaga ellátni és hol szükséges állami beavatkozás és jelenlét.
- A közigazgatás korszerűsítésének alapvető feltétele a piacgazdaság feltételei között **az állami szerepvállalás terjedelmének**, minőségének, struktúrájának tisztázása.
- A közigazgatás működésének rendszerében és szervezeti struktúrájában lényeges változás a **decentralizáció és dekoncentráció** szervezési elveinek előtérbe kerülése. Törekedni kell a **decentralizáció lehető legnagyobb fokú alkalmazására**, mivel az általában együtt jár a demokrácia, az állampolgári részvétel és az igazgatás hatékonyságának növekedésével.
- A komplexitás igényével át kell tekinteni **az egész közszektort** és ki kell dolgozni a továbbfejlesztés stratégiai feladatait (nem elég tehát csak néhány elemét pl. a közigazgatást kiragadni).
- Meg kell kísérelni a **közigazgatás rendszerkereteinek stabilizálását** és a korszerű közigazgatási működés és eljárások kialakítását.
- Növelni kellene a **közszektor teljesítőképeségét**, növelni szükséges az átláthatóságot és a felelősség érvényesülését.
- Fel kell vázolni a magánszektorban alkalmazott módszerek és eljárások **közigazgatási adaptációjának** stratégiai céljait (el kell azonban kerülni

- a módszerek mechanikus és erőltetett alkalmazását).
- Az eddiginél nagyobb figyelmet kellene fordítani a **közzszolgálat** humán erőforrás fejlesztésére.
 - **A közigazgatás és a társadalom összefüggésében** alapvető követelmény, hogy a modern közigazgatás a társadalom kontrollja, a társadalommal való függőségi rendszer feltételei között funkcionál. Ebből eredően a közigazgatás különböző szintjein előtérbe kerül az állampolgári részvétel, a participáció biztosításának követelménye, valamint az erre vonatkozó szervezeti-intézményi formák kialakításának igénye.

A jelzett korszerűsítési elemek a közigazgatás korszerűsítésével összefüggésben megjelent kormányhatározatokban is visszatükröződnek, nagy kár azonban, hogy e kormányhatározatok következetes végrehajtása felől kétségeink vannak.

Az 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat előírta a központi kormányzati szervezetrendszer, a Kormány döntéshozatali mechanizmusának, az összekormányzati szempontok fokozott érvényesíthetőségének, a kormányzati döntések végrehajtása ellenőrzési rendszerének a **modern közigazgatás követelményeinek** megfelelő kidolgozását.

A Kormányhatározat a jogszabályi dereguláció elvégzését összefüggésbe hozta az **állam szerepvállalásának változásával**.⁶⁶

Ezt a célt szolgálta továbbá az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény felülvizsgálata, valamint a szabálysértési törvény tervezett revíziója.

Az 1100/1996. (X.2.) Kormányhatározatban jól tükröződik a Nyugat-Európában is tapasztalható irány: „a közigazgatás szervezetrendszeren belül oldani kell a túl merev hierarchiát, a vezető-irányító munka továbbfejlesztése segítse elő a beosztottak, illetve az alárendelt szervek önállóságának és felelősségének növekedését... A közigazgatásban is minél szélesebb körben alkalmazni kell a teljesítménymérő és a hatékonyságot értékelő új módszereket...ösztönözni kell a mellérendeltségi kapcsolatokra jellemző módszerek indokolt esetben felhasználhatók az irányítási és hatósági tevékenységben is...”

Kutatási céljainknak megfelelően az előzőekben áttekintettük az állam és a közigazgatás szerepének változásait előidéző kihívások okait és az azokra adott/adható főbb válaszokat. Megállapítottuk, hogy – bár a nyugat-európai fejlődési irányok körvonalai idehaza is egyre inkább megfigyelhetők - az állami feladatok feltérképezése, valamint az állam és a közigazgatás jövőbeni szerepének prognosztizálásával kapcsolatos rendszerszemléletű kutatás nem folyik.

Ebből ered az a komoly hiányérzetünk, hogy **a mai napig nem sikerült tisztázni: valójában milyen állam képét kellene felvázolni.**

2. Nemzetközi kitekintés: területi közigazgatás az egyes európai államokban

Dolgozatunk e részében –, ahogy azt ígértük – nemzetközi kitekintés keretében az egyes nyugat-európai országok területi közigazgatását vizsgáljuk.

Mielőtt azonban ennek részletes vizsgálatába fognánk, úgy érezzük, indokolnunk kell: **miért az egyes országok helyi-területi közigazgatását vizsgáljuk.**

Ahogy azt a kutatási célokban már megállapítottuk, a rendszerváltozás összetett hatásai a területi közigazgatást érintették leginkább, az önkormányzati rendszer kiépülésével, a volt megyei tanács szervezetének szétesésével, a dekoncentrált államigazgatás rendszerének átalakulásával **területi szinten álltak be a legnagyobb változások.**

A kutatási célokban fogalmaztuk meg azt is: vizsgálni fogjuk, hogy a **magyar területi közigazgatás jelenlegi szervezetrendszere** mennyiben felel meg a közigazgatással szemben jelentkező – az előző fejezetben részletesen tárgyalt – kihívásoknak, és **milyen típusú szervezetrendszer biztosítaná a nyugat-európai fejlődési irányhoz való felzárkózást.**

Annak érdekében tehát, hogy a magunk elé tűzött kutatási célokat elérjük, elsősorban „**szervezeti aspektusból**” szemlélve az egyes nyugat-európai államok infranacionális közigazgatási szintjét, igyekszünk feltárni a **közigazgatási szervezetrendszer** alapvető jellemzőit.

Itt hívjuk fel a figyelmet arra, hogy a német és a francia államszervezet és működés sajátosságaira azért helyeztünk kiemelt hangsúlyt, mert a német jog hatása általában is, de különösen az önkormányzati rendszerben, míg a francia jog hatása különösen a területi államigazgatásban, illetve a prefektusi rendszerhez hasonló megoldásokban mutatható ki.

Az elemzés során különös figyelmet fordítunk az **adott ország regionális felépítésére** is, amellyel előkészíteni és egyben megalapozni igyekszünk a dolgozat utolsó fejezetének, a **magyar területi közigazgatás regionális alapokra helyezésével** kapcsolatos vizsgálódásunkat. Nemzetközi kitekintést ezért ott már átfogó jelleggel nem tartunk szükségesnek.

2.1. Az egyes európai államok tipizálása

A fejlett polgári demokráciákban általában három nagy ország csoportot különítenek el a helyi-területi irányítás alkotmányos helyzete, szerepe, a központi és helyi viszonyrendszer alapján.⁶⁷

- **A francia, napóleoni** mintát követő ország csoporthoz tartozik Franciaország, Belgium, Spanyolország, Portugália, Olaszország.
- **Az angolszász** modellt követi az Egyesült-Királyság, Írország, Kanada,

Ausztrália, részben az Egyesült Államok és Új-Zéland.

- **Észak- és Közép-Európa** országaira jellemző modell, amely egyesíti magában az angol és a XIX. századi porosz tradíciókat. Ide sorolható Németország, Ausztria, Svájc, Hollandia és a skandináv országok.

2.2. Kontinentális unitárius államok

2.2.1. Franciaország

2.2.1.1. Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság.⁶⁸ A közhatalmi szervek felépítését és működését az V. Köztársaság népszavazással 1958-ban megerősített Alkotmánya szabályozza, amely szentesíti az 1789. évi Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában foglalt elveket és az 1946. évi Alkotmány preambulumát.

2.2.1.2 A francia állam és közigazgatás hagyományosan **centralizált jellege közismert**. A nemzetállam létrehozása szigorú, a tartományok, mint politikai és igazgatási egységek felett gyakorolt ellenőrzés kíséretében zajlott le, amely a Nagy Francia Forradalom idején nagyrészt önállóságuk teljes megszüntetésével fejeződött be. Az ennek eredményeként megalakított **megyéket (*département*)** a nemzeti egység megbontására alkalmas partikularizmus ismételt megjelenése ellen hozták létre.⁶⁹

A decentralizáció gondolata az erős centralizációs hagyományok ellenére, már az 1960-as években - tehát jóval a decentralizációs törvények megjelenése előtt - beépült a közjogi gondolkodásba.

A decentralizációval megtörtént az állam bizonyos hatásköreinek a területi önkormányzatokra történő átruházása. **E reformok kiegészítésére szolgált a dekoncentráció**, amelynek során a központi közigazgatási szervek egyes hatásköröket a megyei és regionális dekoncentrált közigazgatási szervezeteknek adtak át.

A decentralizáció legfőbb célja az állami irányítás visszaszorítása, és ezzel párhuzamosan a helyi önkormányzatok autonómiájának erősítése volt. 1981. és 1984. között több száz jogszabály (köztük az 1982-es decentralizációs törvény) született, amelyek jelentősen megváltoztatták a korábbi állami struktúrát és erősíteni igyekeztek a területi és helyi igazgatás szerepét.

Az 1992. február 6-i közigazgatási törvénnyel elindult folyamatot az **1992. július 1-jei dekoncentrációs törvény** követte, amely meghatározta a központi közigazgatási szervek felépítését, működését, és kiegészítette az 1982-ben meghatározott dekoncentrált közigazgatás kereteit és a prefektusok feladatait.

Az államterületet -, ahogy már szó volt róla - még a francia forradalom idején osztották fel megyékre, amelyek élén 1800-tól **prefektusok (*préfet de département*)** állnak.⁷⁰ Annak a megyének a prefektusa, amelyben a régió székhelye is található, 1964-től **a régió prefektusa** is egyben (***préfet de région***). A prefektusokat – a miniszterelnök és a belügyminiszter javaslatára –

a minisztertanácsban meghozott köztársasági elnöki rendelettel nevezik ki.

A prefektus a kormány politikájának reprezentánsa és végrehajtója saját illetékességi területén. Nagyfokú önállósággal rendelkezik az állami beruházásokkal kapcsolatos döntések meghozatalában, és amiről talán leginkább ismert: **törvényességi kontrollt gyakorol az önkormányzatok döntései felett.**

A decentralizációs törvény hatására 1982-től az előzetes (a priori) normakontrollt utólagos (a posteriori) kontroll váltotta fel. Az önkormányzati döntés így a prefektushoz való megküldést követően kihirdethető és végrehajtható.

Ebből adódóan, amennyiben a prefektus az önkormányzati döntéssel kapcsolatban törvénysértést állapít meg, megsemmisítése vagy megváltoztatása iránt közvetlenül nem intézkedhet, hanem meghatározott időn belül az igazságszolgáltatáshoz fordulhat.⁷¹

A prefektus felügyeli a közrend és a közbiztonság megtartását, azon kívül speciális rendészeti feladatokat is ellát (pl. vízirendészet, egészségügyi rendészet).

A provinciálrendszer és a reálrendszer összehasonlítása kapcsán Weis István a provinciálrendszer legtokéletesebb példjaként éppen Franciaországot és Olaszországot említi, ahol a prefektus ill. a tartományi kormányzó egyszersmind főnöke a területén működő szakigazgatásnak is. A provinciálrendszer lényegét abban jelölte meg, hogy közigazgatási szervezetnek mindenütt jelen kell lennie és az egyes nagyobb vidéken. működő közigazgatási szervek összességének az egység biztosítása érdekében nagyobb egészbe kell összeforrniuk. A reálrendszer viszont azt jelenti, hogy a lehetőségekhez képest sok helyen biztosítani kell a szakszerű igazgatás létét és önállóságát. Weis is jelzi azonban, hogy a két rendszernek ki kell egészítenie egymást, másrészt működésük koordinációra szorul, mert ennek hiányában az egyes szakigazgatási ágak működése öncélúvá válhat.⁷²

Meg kell azonban állapítani, hogy **a decentralizációval kapcsolatos eredmények mind a mai napig nem hoztak átütő sikereket**, mivel a múlt század óta folyó kísérletek ellenére a francia közigazgatás alapján véve **megőrizte központi bürokratikus túlsúlyát.**

A közigazgatás kulcsfigurája a prefektus egészen a legutóbbi időkig de jure kettős (önkormányzati és központi) funkciót töltött be, de facto azonban tevékenységében a domináns elem **a központi hatalom érvényesítése** volt. Így lett Napóleon talán legmaradandóbb alkotása⁷³ a közigazgatás épülete, amelyet a XIX. századi francia történelem mégoly sodró viharai sem tudtak megingatni.⁷⁴

2.2.1.3. Az államigazgatás Franciaországban a minisztériumok és azok dekoncentrált szervein keresztül valósul meg. A kormány minisztériumai ügyosztályokból (*directions*) állnak, és az azoknak megfelelő elnevezésű ügyosztályokat a dekoncentrált szerveknél is megtaláljuk.⁷⁵ A prefektus felettese a dekoncentrált államigazgatási szerveknek is.

Az 1999. február 6-i törvény az államigazgatási szervek két típusa, a **központi szervek (*services centraux*) és a dekoncentrált szervek**

(*services déconcentrés*) között tesz különbséget. Ez utóbbiak rendszerint a régiókban, a megyékben és a járásokban (*arrondissement*) működnek.

A dekoncentrált államigazgatási szervek operatív feladatokat látnak el és **kettős alárendeltségben** állnak: egyrészt a felettes minisztérium irányítása, másrészt a régió vagy a megye prefektusa alá tartoznak, akik területi szinten koordinálják működésüket.⁷⁶

Egy további elhatárolás alapján különbséget tesznek a **közjogi intézmények** (*établissement public*) és a **területi köztestületek** (*területi önkormányzatok*) között.

A közjogi intézmények két csoportja, a **közigazgatási intézmények** (*établissement public administratif – EPA*) valamint a **közigazgatási gazdasági intézmények** (*établissement public à caractère industriel et commercial – EPIC*).

A fentiekén kívül működnek még a 70-es években alapított ún. „független közigazgatási hatóságok” is (*autorités administratives indépendantes – AAI*), amelyek nem állnak a kormány felügyelete alatt. Ilyen szervek közé sorolják pl. a Versenyügyek Tanácsát (*Conseil de la Concurrence – CNIL*) vagy a Rádió és Televízió Ügyek Tanácsát (*CSA*).⁷⁷

2.2.1.4. A francia helyi önkormányzati struktúra meglehetősen nagy stabilitást mutat. **Franciaországban** 36.763 (más forrás szerint 36.700)⁷⁸ **helyi önkormányzat működik**⁷⁹ és 11.000 esetében az átlagos népességszám alatta marad a 200-nak.

Kézenfekvőnek tűnne, hogy ezt az abszurd helyzetet akár adminisztratív állami beavatkozással is megszüntessék. Ilyen próbálkozások legutóbb 1971-ben voltak, ez azonban kudarcra végződött, amelynek okát a hagyományos francia lokálpatriotizmusban vélték megtalálni.

Az igazgatási „kényszertársulás” érdekes példája a **nagyvárosi városközösség** (*„la commune urbaine”*), amely a nagyvárosi terület településeinek együttműködésén alapul ugyan, azonban a központi kormányzat hozza létre őket, és jogszabály állapítja meg a közösség igazgatási szervének hatáskörét is.

A törvény Bordeaux, Lille és Strassbourg esetében kötelezően írja elő a városközösség létrehozását, míg más 50.000-nél nagyobb lakosságszámú város esetében ez ugyan nem kötelező, de az önkormányzatok többségének javaslatára lehetőség van rá (pl. Cherbourg, Le Mans, Brest).

Az elaprózott település-igazgatási rendszerre egy eléggé bonyolult és fragmentált területi igazgatás épül, amely azzal függ össze, hogy az állami és az önkormányzati igazgatás erőteljesen elválik egymástól.

A francia megyei önkormányzatok 1871-óta működnek teljes jogú önkormányzatokként, hagyományos feladatuk a községek segítése, együttműködésük elősegítése koordinálása, valamint bizonyos körzeti szolgáltatások megszervezése. Közjogi helyzetüket a decentralizáció során jelentősen megerősítették.⁸⁰ **A megyék kisebb területi egységekből**

(arrodissement, kanton, község) állnak.⁸¹

2.2.1.5. A régió a francia területi közigazgatás legújabb struktúrája, amely a területi önkormányzatok teljes jogú intézményévé az 1986-os decentralizációs törvények elfogadásával vált.⁸²

Az arrodissement székhelyén **alprefektus** működik, aki egyfajta összekötő kapocs a polgárok és a prefektus között. A **kantonoknak** pedig ma főként a megyei főtanács választási körzeteként van jelentősége.

Megemlíjtük, hogy a **regionalizmus ideája Franciaországban hosszabb időn keresztül csak az értelmiség és a helyi nemesség** szűk körében terjedt el, az is jobbra a politika szintjén történő megvalósítás igénye nélkül, inkább romantikus nosztalgiként.⁸³

A **regionális gondolat** francia közvéleményben való megjelenéséhez és elterjedéséhez a kizárólag kulturális eltérések azonban kevésnek bizonyultak, ehhez szükség volt a II. világháborút követő **gazdasági változásokra és tradicionális társadalmi keretek összeomlására is.**

A fentiek alapján mondhatjuk, hogy a **francia regionalizáció jellemzője: a „regionalizáció regionalizmus nélkül”.**⁸⁴

Mint hagyományosan ellenzéki ideológia a regionalizmus végül a szocialisták kormányra kerülésével erősödött meg, és nem igazolódott be, amitől a gaullisták és a kommunisták egyaránt tartottak: az állam széthullása. Éppen ellenkezőleg, az a társadalmi csoportok, rétegek nagyobb mértékű integrációját eredményezte.

Az előbbiekkal függ össze, hogy a franciaországi regionalizáció – ellentétben a spanyollal – kevésbé a regionalista igények kielégítését szolgálta, hanem sokkal inkább az **államigazgatás növekvő gondjainak megoldását,** amely már nem tudta kellő módon ellátni az egyre növekvő új feladatokat és követni a felgyorsult társadalmi változásokat.

Általában megállapítható, hogy a kulturális és etnikai különbségek a regionális érdekvizonyok tradicionális elemeihez tartoznak. Franciaországban azonban -, amely klasszikus **centralizált politikai kultúrával** rendelkezik – csak egyes térségekben (pl. Bretagne) alakult ki erős regionális tudat.

A politikai regionalizáció folyamata mindenekelőtt az **állam dekoncentrációs törekvései** következtében zajlott le, ezért erre legalább annyira illik a „regionalizáció felülről” elnevezés, mint amennyire jogos a spanyol példát alulról építkezőnek tekinteni.

Korábbi megállapításaink tükrében nem véletlen, hogy a regionalizáció eredményeként **Franciaország nem vált regionalizált állammá.**

2.2.1.6. A francia régiók decentralizált önkormányzati autonómiával rendelkező területi egységek, amelyek autonómiája kisebb, mint a spanyol, olasz vagy belga régióké. A francia jog is „**területi közösségnek**” (*collectivité territoriale*) nevezi őket és a francia Alkotmány is csupán indirekt szabályozást tartalmaz a régiók létrehozásáról.⁸⁵

A francia régiók létrehozása tehát kettős, **gazdasági és igazgatási**

szükségyszerűség hatására történt, nem pedig a regionális identitást elismerő politikai akarat eredményeként, mint a már többször példaként említett Spanyolországban.⁸⁶

A regionalizáció 1986-ig lezajlott folyamata így inkább nevezhető **dekoncentrációnak** mint **decentralizációnak**, tekintve, hogy Franciaország olyan strukturális reformot hajtott végre, amelynek végső célja a dekoncentrált államigazgatási szervek decentralizált közigazgatási szervekké történő átalakítása volt.

A Köztársaság Alkotmányban rögzített önkormányzati területi egységei – mint ahogy ezt már említettük - a községek, a megyék, valamint a tengeren túli területek. Minden egyéb területi egység létrehozása törvény útján történik.⁸⁷

A régió önkormányzati testülettel, **regionális tanáccsal** (*conseil régional*) rendelkezik, amelyet általános választások útján 6 évre választanak.⁸⁸

A végrehajtó hatalmat a **regionális tanács elnöke** (*président du conseil régional*) gyakorolja, képviseli a regionális tanácsot, előkészíti a tanács üléseit és gondoskodik a határozatok végrehajtásáról. A regionális tanács legfőbb tanácsadó szerve a **C.E.S., a gazdasági és szociális bizottság** (*Comité Economique et Social*).⁸⁹

A regionalizáció szorosan kapcsolódik a tervezéshez, ezért sokan úgy értékelik, mint az állam modernizálását megvalósító eszközt.⁹⁰

A régiók jelenleg összefüggő hatáskör-blokkal rendelkeznek. A régió elősegíti a területfejlesztési, szociális, egészségügyi és tudományos kutatás-fejlesztést, feladata a gazdasági támogatások, ösztönzések rendszerének kimunkálása, a vállalkozások és a munkahely teremtés támogatása, az ipartelepítés, az oktatási rendszer, a kultúra és a nemzetközi kapcsolatok fejlesztése.

A régiók a francia tervszerződések rendszerében, **a regionális érdekek képviselésében és közvetítésében fontos koordinációs szerepet játszanak.**⁹¹ Az állam a régióval köt szerződést, amely alapját képezi az állami és az EU-támogatású területfejlesztési programoknak.

A fejlesztés és tervezés területén az 1982. március 2-i törvény és az 1982. január 7-i törvény hagyta jóvá az 1982. és 1983. évi közbenső terveket, széleskörű lehetőségeket biztosítva a régiók számára a gazdasági téren történő intervencióra, a kereskedelem és az ipar szabadságának érintetlenül hagyása mellett.

Az új rendszerben a régió gazdaságilag szabadon működik, a megelőző rendszerben azonban minden gazdasági lépésnek szigorú előfeltétele volt a régió prefektusának jóváhagyása. Az említett törvények a régiók számára kiterjedt gazdaságirányítási jogkört adtak a kikötők és a vízi utak terén is.

A régiók közbeléphetnek a gazdasági fejlődés elősegítése érdekében a nehézségekkel küzdő vállalatok megnyerése érdekében is. Ugyancsak a gazdasági fejlődés elősegítésére a régió általában motor szereppel bír, mivel a

megyék és a községek csak a törvény által meghatározott mértékben, kisegítőként léphetnek fel. A gazdasági segítség lehet közvetlen és közvetett is.⁹²

A régió költségvetése inkább korlátozottnak mondható és az általa nyújtott anyagi támogatás elsősorban speciális programokat céloz meg.

A régiók megfelelnek a NUTS 2 szintje számbavételi egységeinek, és teljes mértékben integrálódtak a közigazgatási rendszerbe.⁹³

A NUTS 3 kategóriába sorolt francia megyékről ugyanaz mondható el, mint a régiókról, nevezetesen a statisztikai számbavételi egységeket teljes mértékben beintegrálódtak, mint területi önkormányzatok, és mint állami dekoncentrált szervek működési területének rendszere.

A NUTS 1 szintjén Franciaországban 9 makrorégiót (*ZEAT – Zone Etendue d'Aménagement du Territoire*) hoztak létre a NUTS 2 szintű közigazgatási régiók összevonása, csoportosítása útján. Ezek azonban nem közigazgatási csupán statisztikai számbavételi egységek.

2.2.2. Spanyolország

2.2.2.1. Amint azt az 1978. évi Alkotmány kimondja, Spanyolország regionális struktúrában szervezett parlamentáris monarchia.⁹⁴

Államszerkezeti szempontból Spanyolország nem föderatív állam, de törvényhozó szerveinek szervezeti felépítése a szövetségi államokéra emlékeztet, mivel a parlament felsőházában az ország regionális önkormányzatainak (*Comunidades Autonomas*) képviselői ülnek

Az 1970-es évek végén és az 1980-as évek elején kialakították a nemzeti autonómiák és a demokratikus önkormányzati rendszer összekapcsolására épülő pluralista és rugalmas államszerkezetet.⁹⁵

Az Alkotmány négy szintű – helyi önkormányzatok, provinciák és autonóm közösségek, központi igazgatás – közigazgatási-hatalmi szerkezetet intézményesített.

Mindezek az egységek autonómiát élveznek saját ügyeik vitelében. Az autonómia jog érvényesítése céljából az egymással határos, közös történelmi, kulturális és gazdasági jelleget viselő tartományok, a szigeteken lévő területek és a regionális történelmi egységet alkotó tartományok saját önkormányzathoz juthatnak és autonóm közösségeket hozhatnak létre.

Az autonómia-folyamat kezdeményezője lehet minden érdekelt tartományi tanács, vagy az illetékes szigetek közötti szerv és a községek kétharmad része, feltéve, hogy lakosságuk minden tartományban vagy szigeten a választójogosultak többségét teszi ki.

A 8.078 helyi önkormányzatból (*municipio*)⁹⁶ és az 50+2 provinciális önkormányzatból (*provincia*) álló rendszer legfontosabb láncszemét az etnikai-történelmi alapon létrejött 17 autonóm közösség (*Comunidad Autonoma*)⁹⁷ alkotja. Ezek az autonóm közösségek 7 nagyobb csoportba (*Agrupacion de Comunidades Autonomas*) tömörülnek, amelyeket legfőképpen

a központi közigazgatás fog össze.⁹⁸

Az Alkotmány *experris verbis* nem határozza meg az autonóm közösségek fogalmát, alkotóelemei azonban világosan körvonalazhatók. Mindenekelőtt az állam által elismert és létrehozott municipiumok és provinciák területileg jól körülhatárolt együttesét, egységét jelenti.⁹⁹

Az autonóm közösségek – szemben az alsóbb közigazgatási szintekkel – igazgatási önállóságuk mellett politikai autonómiával is rendelkeznek.

Minden autonóm közösség a régiókhoz hasonló saját jogállással rendelkezik, amely speciális ügyekben biztosítja számára a rendeletalkotás jogát.

A helyi önkormányzatok autonómiáját 1981-ben ismerték el, amely azóta, a korábbi centralizációs politikai kultúra hagyományai ellenére, politikai alapértékké vált. Az 1985-ben újraszabályozást követően létrejött önkormányzatok 86%-a 5.000-nél kevesebb népességet fog át, amelyből 42% önkormányzat népessége nem éri az 500 főt.

2.2.2.2. A központi közigazgatásnak vannak regionális és helyi szervei is. A központi közigazgatás helyi képviselői a kormányzók, amely intézmény a francia prefektúrához hasonlóan alakult ki és működött.

Minden tartományban van egy polgári kormányzó, akit a kormány nevez ki, de közvetlenül a Belügyminisztériumhoz tartozik. Az ő személye jelenti a tartományban a központi közigazgatás állandó képviselőjét.

A regionális közigazgatás kialakulásával a kormányzók szerepe, hatásköre csökkent, és mára lényegében átvette szerepüket a központi közigazgatás által minden autonóm közösségbe kiküldött megbízott, a kormánybiztos.

A kormány helyi közigazgatási szervei feletti ellenőrzést a kormánybiztosi intézmény valósítja meg. Feladatát az állami adminisztráció irányítása és koordinációja képezi. Tevékenységéhez tartozik az autonóm közösségek és a központi szervek közötti szükséges egyeztetés, és mindezekről éves jelentésben számol be a kormánynak.

Az Alkotmány a spanyol nemzet egységére és a régiók autonómiájának elvére épül. A spanyol területi igazgatás átstrukturálása, a decentralizáció és a dekoncentráció elveinek érvényesítése nehéz feladat, mivel az autonóm közösségek megalakítása nem függ a spanyol parlamenttől.

Az autonóm közösségek nagyobb fokú függetlenséggel rendelkeznek, a jogalkotó hatalmat és az önkormányzati jogköröket (regionális kormányzás) is beleértve. A helyi és tartományi önkormányzatok nem rendelkeznek ilyen jogkörrel, de a törvény szabta keretek között önálló szabályozási jogkörük van.

2.2.2.3. A helyi önkormányzatok -, amelyek az állam alapvető és elsődleges nemzeti egységét képezik – történetileg régebbi és elfogadott intézmények, a tartományi felosztás pedig viszonylag újabb.

Spanyolország egykor királyságokra és hercegségekre oszlott a „*Cortes de Cadiz*” idejéig, amit a francia forradalom eszmei hatására hoztak létre. Ezután 1833-ban Javier de Burgos 49 tartományra osztotta fel az országot.

2.2.2.4. A tartományok száma jelenleg 50. A tartományi kormányzat és a közigazgatás a tartományi tanács tartozik felelősséggel vagy a szigetek esetében más képviseleti és testületi szerveknek.

A központi közigazgatás minden autonóm közösségbe (régio) kiküldi megbízottját, de nincs hatásköre a regionális ügyek terén. Funkciója, hogy koordinálja és irányítsa az autonóm közösség keretén belüli tartományok közigazgatását.

A regionális közigazgatás a spanyol politika új keletű fejleménye, bár voltak már bizonyos kísérletek létrehozására 1932 és 1936 között is.¹⁰⁰ Végül az 1978-as Alkotmány volt az, amely lehetővé tette az állam regionális egységekre való felosztását.

2.2.2.5. Spanyolországban az 1980-as években nagy arányú decentralizációs folyamat zajlott le. A 90-es évek végén a szövetségi állam avagy a megosztott szuverenitás jegyében napirendre került a különböző régiók egységes jogállásának kialakítása.

A hatáskörök folyamatos decentralizációja révén a korábbi centralizált közigazgatású államban a világ egyik legdecentralizáltabb közigazgatása jött létre.

Az átalakulási folyamat mélysége megmutatkozik az autonóm közösségek felügyelete alá tartozó közszolgáltatások nagy számában (pl. oktatásügy, egészségügy).

Regionális szinten a kormány által kinevezett **tisztviselő (kormányzó)** áll, aki a központi igazgatás állandó képviselője. Az autonóm közösség területén az államigazgatás irányításáért és a közösség saját igazgatási szerveivel való koordinációért felelős.

A kormányzó funkcionálisan a miniszterelnökségtől, szervezetileg pedig a belügyminisztériumtól függ. A történelmi autonóm közösségek területén (Katalónia, Galicia, Baszkföld, Andalúzia) működő tisztviselő saját hivatali szervezettel rendelkezik, elnöke a területi államigazgatási szervek **koordinációs bizottságának**, ami a civil kormányzókból áll, de a különböző szervek képviselői is részt vehetnek az üléseken.

A civil kormányzók intézménye megakadályoz minden, a kormány tisztviselője és a tartományi szintű államigazgatási, azaz a dekoncentrált szervek felelősei közötti kapcsolat kialakítását.

A központi igazgatás a dekoncentrált szervek hálóján keresztül látja el közfeladatainak egy részét, azokat nem delegálta az autonóm közösségek szintjére.

A kormánynak több területen működnek dekoncentrált szervei, amelyek a munkaügy, a külső és belső biztonság, az infrastruktúra, a pénzügyek, az oktatás a főbb területei. Ezek megyei és helyi szinten működnek.

A rendszer heterogén voltára jellemző, hogy vannak olyan funkciók, amelyeket – főleg gazdaságossági okokból – összevontak egy-egy tartományi szint alatti kerületbe. Ettől eltérő a **pénzügyminisztérium ügynökségeinek hálózata**, amely közvetlenül a pénzügyi igazgatás fejlesztéséhez

kapcsolódva, egy-egy terület delegált irányítása alatt működik. A területi delegált a gazdasági és pénzügyminisztérium területi szintű képviselője regionális vagy tartományi szinten.

Spanyolországban a NUTS 3 szintjén található az 52 tartomány, a NUTS 2 szintjén a 17 autonóm közösség és a NUTS 1 szintjén 7, az autonóm közösségekből kialakított csoport található, amely uniós statisztikai célokat szolgál.

2.2.3. Olaszország

2.2.3.1. Olaszország parlamentáris köztársaság,¹⁰¹ egységes állam, amelyre ösztönzőleg hatott a francia közigazgatási rendszer.

A központi közigazgatás körében jelentőségénél fogva megemlíti a **Közszolgálati Minisztériumot (*Dipartimento della Funzione Pubblica*)**, amely 1983-ban jött létre és egy tárca nélküli miniszter irányítása alatt áll. 1980-ig elnevezése Közigazgatási Reform Hivatal volt. E minisztérium véleményezi egyebek között a Kormány összes olyan törvénytervezetét, amelyek az államigazgatás bármely szintjén személyzeti kérdéseket érintenek. A minisztérium feladata, hogy kidolgozza az általános személyzeti politikát és megvalósítsa azt a többi minisztériumban.

A közszektor egyéb szervei fontos részei a közigazgatásnak, a nekik juttatott eszközök nagysága alapján. A meglehetősen nagy számú szerv heterogén, mind jogállását, mind pedig a kormányzattal szembeni önállóságát és finanszírozási módját tekintve.

Vannak olyan autonóm igazgatási szervek, amelyek félúton vannak a minisztérium és a közintézmény között. Közülük néhány miniszteri irányítás alatt működik, míg más szervek pl. egyes főhatóságok a miniszteri irányítás ellenére nem részei a minisztériumnak, és elnöki vagy igazgatótanácsi irányítás alatt állnak.

Tevékenységük széleskörű és heterogén (beletartozik pl. a posta, a távközlés, az áramszolgáltatás, a légi közlekedés felügyelete, a társadalombiztosítás, a külkereskedelem, a tudományos kutatás, a statisztikai hivatal). Az e szerveknél alkalmazottak köztisztviselői jogállással rendelkeznek.

Más, olyan különleges fontosságú szervek, mint pl. a bankok és az állami holdingok a piacon működő ipari vagy kereskedelmi vállalatok részvényeinek egészét vagy egy részét tartják a kezükben és rájuk a magánvállalatokra vonatkozó szabályok vonatkoznak.

A holdingok közvetlenül az állam iparbeli részesedése tekintetében illetékes minisztériumhoz tartoznak. E szervek alkalmazottai jogállásukat tekintve a magánszektorhoz kapcsolódnak.

2.2.3.2. Olaszországban háromszintű az infranacionális igazgatási rendszer: régiókból, tartományokból (provinciák) és településekből áll.

A helyi közigazgatás főbb láncszemeit a tartományok és a települések jelentik. A 92 provincia a régiók és a települések közötti közvetítő

közigazgatási láncszem. 1988-ban Olaszországban 8.097 település volt, ebből azonban csupán 6-nak volt félmillió feletti lakosa.

A meglehetősen elaprózott településszerkezet miatt nem véletlen, ha egy 1990-ben alkotott törvény megtiltja a 10.000 lakos alatti önálló települések létrehozását és egyben ösztönözni igyekszik az 5.000 lakos alatti települések összevonását.

A provinciák 1861-óta léteznek, eleinte nem rendelkeztek saját jogállással, sem pedig gazdasági önállósággal. A 95 provincia önkormányzati autonómiáját az 1947-es Alkotmány ismerte el, amelyet az 1990. évi törvényhozás is megerősített.

Olaszországban a provincia egyszerre szolgálja a rurális térségek igazgatását és kerete a nagyvárosi agglomerációk igazgatásának. A provinciák csaknem teljesen kormányzati eszközökből gazdálkodnak, főbb feladataik közé tartozik a mezőgazdaság, az ipar, az egészségügy, a szakképzés, a regionális közlekedési hálózat, a szociális lakásépítés és a környezetvédelem.

Provinciális szinten szerveződik a **tartományi közigazgatási bizottság**, amelyben helyet kapnak a helyi önkormányzatok képviselői.

Az olasz provinciáknak (Franciaországhoz hasonlóan) van **köztársasági prefektusa**, akit a minisztertanács nevez ki és ruház fel a Kormány tartománybeli általános képviselőjének jogkörével.

A prefektus főbb feladatai közé tartozik a katasztrófa elhárítás, a közbiztonság fenntartása, illetve bizonyos intézmények felügyelete.

A prefektusnak 1970-ig - a régiók megalakításáig – jelentős hatalma volt, hatásköre jelenleg azonban főként a közrend biztosítását foglalja magában.

Minden településnek van egy ún. „községi titkára”, aki állami közhivatalnok és a perefektushoz hasonlóan szintén a belügyminiszternek van alárendelve. **A titkár mint állami közhivatalnok** feladata, hogy felügyelje és koordinálja a helyi önkormányzatok működését.

2.2.3.3. Olaszországban az önkormányzati, illetve a területi igazgatási rendszer meglehetősen **fragmentált**, elég nagy különbségek vannak egy-egy helyi önkormányzatra jutó átlagos népességszám tekintetében.

A területi reformok szükségessége gyakran felmerül ugyan, de mivel az önkormányzatok az olasz politikai rendszer fontos elemei, nagyon nehéz a reformokat keresztülvinni.

A községek, önállóságuk megtartásával, bizonyos körzeti feladatokat **célszövetség** formájában látnak el. Területi célszövetségek jöttek létre pl. az egészségügyi, a tervezési, az építésügyi igazgatás területén.

Az olasz közigazgatás egyik leghaladóbb hagyománya a **városokon belüli decentralizáció**. 1972-ben már több mint 100 olasz városban jöttek létre kerületek.

2.2.3.4. **A regionalizmusnak Olaszországban mély gyökerei vannak,**

amelyeket azonban 1860-tól egészen az 1948. évi Alkotmány elfogadásáig szisztematikusan igyekeztek háttérbe szorítani.

A decentralizáció és annak ideológiai vonatkozásai közötti kapcsolat ellentétesen alakul, mint például Franciaországban. **Az olasz regionalizmus közel áll a spanyol felfogáshoz, ahol a decentralizáció egyben demokratizálódást is jelentett.**

Az olasz regionalizmusnak azonban nem csak politikai, hanem gazdasági mozgatórugói is voltak. A föderatív és unitárius állam között elhelyezkedő **regionális állam** alapjait az 1948. évi Alkotmány rakta le.

A regionalizációs folyamatot nem kísérte a területi szintű állami szervek jelentősebb átszervezése. A jelenlegi 22 minisztérium közül 15-nek van **dekoncentrált területi szerve**.

A dekoncentrált szervek a tartományi felosztáshoz igazodnak, nagyon ritkának számít, ha a regionális felosztást veszik figyelembe. Dekoncentrált szerve van az agrár-, a kulturális ügyek, a honvédelmi, a pénzügy-, az igazságügyi, az ipari, a belügy-, a közmunkák, a munkaügyi, a tengeri kereskedelmi, a posta-, az egészségügyi, a közoktatási, a kincstári és a közlekedési minisztériumnak.

Az olasz struktúra – a jelentős decentralizációs folyamatok ellenére – kettős vonalú maradt, amelynek következtében a településeknek és a tartományoknak megmaradt a tradicionális kapcsolata a központi közigazgatással, de új szálak kiépülésével kapcsolódnak a regionális közigazgatáshoz.

A decentralizáció és a dekoncentráció kettős jelensége nem vett koherens irányt, a regionális szint kialakítását érintő hatáskör-átadások pedig nem jártak sem központi, sem pedig a dekoncentrált szervek szintjén átfogó reformmal.

2.2.3.4. Olaszországban 21 régió van, ebből 15-nek van általános jogállása, 6-nak pedig speciális. Bozen és Trient tartománynak quasi regionális jogállása is van.

A Regionális Tanácsot, amely a legmagasabb regionális fórum és amely törvényalkotási jogkörrel is rendelkezik, az adott régióban lakó állampolgárok 5 évre választják meg.

A regionális tanács végrehajtó szerve a *Glunta Regionale*. A régiók széles körű cselekvési szabadsággal és hatáskörrel rendelkeznek.

A régióknak jelentős törvényhozó hatalma is van, azonban a regionális törvények hatálybalépésük előtt a központi kormányzat törvényességi ellenőrzésén esnek át.

A régióknak az Alkotmány 1948-ban biztosított képviseleti demokráciát törvényhozó és igazgatási hatáskörrel és pénzügyi autonómiával. Az Alkotmány azzal, hogy felsorolja az olasz régiókat, **alkotmányjogi státuszukat** meglehetősen szilárdra teszi, a központi államtól való pénzügyi függésük azonban rendkívül erős.

A központi kormányzat minden régióban *kormánybiztost* nevez ki,

akinek a feladata, hogy ellenőrizze az állam által a régiónak átadott közigazgatási feladatok ellátását és regionális szinten koordinálja az állam és a régiók közigazgatási működését.

Sokáig tisztázatlan volt a kormánybiztos és a prefektus jogállása, főleg ami az egymáshoz való viszonyukat illeti.

Olaszországban a NUTS 3 szintjének egységeit a 95 provincia alkotja, a NUTS 2 szintjén a 21 régió, a NUTS 1 szintjén pedig 11 régiócsoporthoz tartoztak. Ezek uniós statisztikai célokat szolgálnak, tehát nem valamely létező közigazgatási szintre épül.

2.3. A tradicionális brit unitárius állam

2.3.1. Egyesült Királyság

2.3.1.1. Az Egyesült Királyság Nagy-Britanniát (Anglia, Skócia, Wales), valamint Észak-Írországot magában foglaló „egységes” alkotmányos monarchia, amely jelenlegi formáját 1922-re nyerte el, a mai Ír Köztársaság kiválását követően. Az állam két királyságból áll: az egyik „hercegi”, a másik a „tartományi”.

A kormányzás a minisztériumok révén történik, amelyek inkább funkcionális mint területi alapon épülnek fel. A miniszterelnök, mint közigazgatási miniszter határozza meg a központi kormány szervezeti felépítését és személyi összetételét.

Angliában a XVII-XVIII. században a helyi igazgatás területi egységei a grófság (*county*), a város (*borough*) és a község, egyházközség (*parish*) voltak.

A parish-ok később elvesztették oligarchikus karakterüket és egy egyházközség területén lakó adófizetők területi egysége lett, tekintet nélkül a felekezeti hovatartozásra.

Az angol közigazgatás a XIX. század közepe táján jelentősen átalakult. Az állami feladatok differenciálódásával és az állami centralizáció erősödésével a korábban, az önkormányzatok által ellátott feladatok új állami hivatalokhoz kerültek (pl. szegényügy, egészségügy, rendészeti feladatok, építésügy).¹⁰²

Az Egyesült Királyságban nagy hagyományai vannak a helyi önkormányzatoknak és az idők során az egyik legintegráltabb rendszer itt alakult ki.

Az angol helyi önkormányzatoknak (*self government=helyi kormányzat*) két, történeti gyökereken nyugvó, karakterisztikus jellegzetességeként említjük, hogy egyrészt nem fizetett, tiszteletbeli formában a *gentry* tartotta kezében, másrészt az önkormányzatok hatásköre – összehasonlítva a némettel – általában szélesebb körre (pl. a közrend és közbiztonság fenntartása, igazságszolgáltatási feladatok) terjedt ki.¹⁰³

Nagy-Britannia területi önkormányzatai a *megyék (county)*, számuk Angliában 39, Walesben 8 és régió elnevezéssel Skóciában 9.

A megyei feladatok többségét az 1972-es önkormányzati törvény tartalmazza, habár más törvények is telepítettek a megyéhez feladatokat (pl. közbiztonság, tűzvédelem, építésügy, bizonyos szociális szolgáltatások, nemzeti parkok, múzeumok).

A megyében külön nem működik tisztán állami általános hatáskörű szervezet, mivel a brit önkormányzati, illetve **területi igazgatási rendszerben nem válnak ketté szervezetileg az állami és önkormányzati feladatok**, továbbá az önkormányzatok feletti állami felügyelet sem szervezetileg, sem eszköz- és célrendszerében nem nevezhető egységesnek.

A kormányzat által létrehozott különböző korporatív, quasi kormányzati testületek és ügynökségek -, amelyek elsősorban az egészségügyben, az oktatásban, a területfejlesztésben működnek – nem csupán ágazatilag, hanem területileg is felszabdálják a területi közigazgatást.

A területi reformok következtében 1974-ben Angliában és Walesben a korábbi 1.300 járás (district) és borough helyébe 369 lépett, az átlagos lakosságszám pedig 40 ezerről 100 ezerre emelkedett.

Hozzá kell azonban tenni, hogy a területi reformok mérlege inkább negatív, mivel az integrált rendszer nem részesült többlet jogosítványokból, sőt **centralizációs tendenciával társult**.

A sok külön hatóság felállítása még inkább rontotta a szolgáltatások és az igazgatás bonyolult hálózatának átláthatóságát.

A területi reformok kapcsán jegyezzük meg azt is, hogy **az angol önkormányzatok** hagyományosnak mondható szabadságát érdemes kissé árnyaltabban megítélni.

Az önkormányzat szabadság és önállóság biztosításában kétség kívül nagy szerepe van a demokratikus politikai tradícióknak, de ez önmagában **alkotmányos garanciák nélkül** mégsem biztosít mindig teljes védelmet a **központi hatalom centralizációs törekvéseivel szemben** (pl. a Thatcher-kormány központosító törekvései és az önkormányzatok önállóságának megnyirbálása).

Ugyancsak az 1970-es években kezdtek különböző kísérletekbe a **városon belüli demokrácia erősítése érdekében**. Ennek során hozták létre - elsősorban konzultatív jogkörrel - a **területi bizottságokat (area committee)**.

A 1960-as évektől kezdve kísérlet tárgya, hogy a városi igazgatásban is bevezessék a „parish”-okat a városi körzetek számára. A parish-ok sajátossága, hogy a legkisebb önkormányzati-típusú egységek, közigazgatási jogi értelemben azonban **nem élveznek önálló önkormányzati státust**, azaz nem tekintik őket a kormányzás önálló (alap-) szintjének, jóllehet saját választott testületüknek – igaz csekély mértékű – önálló hatáskörük is van.¹⁰⁴ Anglia rurális térségeiben, valamint Walesben és Skóciában már sikeresen alkalmazzák őket.

A járási tanács (district council) azokban a parish-okban létesíthet **előljárásságot (parish council)**, ahol legalább 150-200 választópolgár él.¹⁰⁵

A helyi önkormányzati rendszerek és a központi közigazgatástól delegált

funkciók megoszlása tagállamonként elérő, és több hatóság rendelkezik kabinet típusú tanácsadói vagy koordinációs bizottsággal.

2.3.1.2. Az Egyesült Királyságban a dekoncentrált szervek hálózata jellemző, hogy számuk jóval kevesebb mint Franciaországban, és az általuk alkalmazott köztisztviselők száma is alacsony. Kizárólag a **pénzügyminisztérium** rendelkezik erős területi jelenléttel, elsősorban az adóztatás és a társadalombiztosítás miatt.

Az angol önkormányzati rendszer és az állami dekoncentrált szervek rendszere – legalábbis európai összehasonlításban – meglehetősen heterogén. A dekoncentrált szerveknek nem működik egységes területi, illetve regionális rendszere, hanem azok ágazatonként különböző szinteken találhatók.

A dekoncentrált szervek területi illetékessége minisztériumonként is eltérő, így a társadalombiztosításnak például 9 regionális irodája működik, míg a nemzeti oktatási minisztériumnak 7. Ez utóbbi területi felosztása egyik más minisztériumével sem esik egybe.

Az egyes minisztériumok területi szerveiket - funkciójuktól függően - különböző területi alapon szervezhetik meg. A belügyminisztériumnak 4 regionális tűzoltósági felügyelete, valamint szintén 4, de más területi felosztáson alapuló börtönfelügyelete és 6 rendőrségi felügyelete van.

2.3.1.3. Annak ellenére, hogy az Egyesült Királyságban nem működnek regionális önkormányzatok, a választott regionális struktúrák kérdése a brit politikában évtizedek óta jelen van, és a decentralizáció igénye is időről-időre megjelent.

Az Egyesült Királyságban -, ahol nem létezik regionális közigazgatási szint sem – mintegy száz különböző regionális struktúrát tartanak számon a kormányhivataloktól egészen egyes civil szervezetek felügyeletéig. E szerveknek nemcsak a státusuk, de hatásköreik is rendkívül különbözőek.

Miközben Nagy-Britanniában a hatalom nagymértékben centralizált, a helyi önkormányzati rendszer hagyományos jellemzője volt, hogy a helyi közszolgáltatásokat nem közvetlenül a helyhatóságok maguk biztosították, hanem e célra meglehetősen nagy számban különböző intézményeket hoztak létre (pl. *quang, publik corpoation*).¹⁰⁶ Ezek a központi szint alatt működő szervezetek – működési formájuktól függetlenül – gyakran, mint a helyi önkormányzatok társulásai, regionális keretek között működtek.

Az 1970-es évektől kezdve e szervezetek működésük tekintetében az öngazgatás egyre nagyobb szabadságához jutottak, a központi hatalom csak ellenőrzést gyakorolt működésük törvényessége felett.

A kormány államigazgatást érintő politikájának egyik jellemzője az ún. **végrehajtó hivatalok (executive agencies)** létrehozása, amelyek a kormányt számos ágazatban tehermentesítik. Ezek az újonnan létrehozott **dekoncentrált államigazgatási szervek** a kormány komplex közigazgatás-politikájának megfelelően, annak alárendeltségében, de nem az egyes ágazatirányító központi közigazgatási szerveknek alárendelten kezdték meg működésüket.

E változások a helyi önkormányzati rendszert sem hagyták érintetlenül. A közszolgáltatások biztosítása révén lezajlott szervezeti szétaprózódás a helyi igazgatási feladatok ellátásában érdekelt szervezete számának növekedésével járt. Ez és a helyi önkormányzatok által ellátott feladatok sokszor átfedték egymást, ami a helyi önkormányzatokat és az államot is arra készítette, hogy létrehozzák a regionális koordináció valamilyen formáját.

A feladatok sokfélesége miatt egyre inkább felmerült a regionális szervezetrendszer szükségessége. Emellett komoly gondot jelentett az önkormányzatok működésében a megfelelő koordináció hiánya, annál is inkább, mivel a közszolgáltatások biztosításában sokféle szervezet vett részt, ami szétaprózódáshoz vezetett.

A koordináció szükségessége mindenekelőtt a hulladékkezelés, a vízgazdálkodás, az elektromos energia ellátás, a gázszolgáltatás és a telekommunikáció terén merült fel.

A koordinációs cél érdekében hozták létre 1982-ben az **Integrált Regionális Irodákat** (*Integrated Regional Offices*), valamint a pénzügyek kezelésére az **Egyesített Újjáépítési Alapot** (*Single Regeneration Budget*).

Bizonyos integrációs célokkal hozták létre 1994-ben a regionális kormányhivatalokat, amelyek a környezetvédelmi, a kereskedelmi és ipari, a foglalkoztatásügyi és a közlekedési regionális irodákat egyesítik.

Végül a NUTS rendszerének megfelelően összefoglaljuk a brit helyi területi igazgatást.

A NUTS 2 szintjén 35 megyecsoporthoz tartozhat, ezek közül 27 Angliában, 2 Walesben és 6 Skóciában. Ezek nem kapcsolódnak a közigazgatási szervezethez, mivel kizárólag uniós statisztikai célokat szolgálnak. A 35 NUTS 2 egység létrehozásának alapja a NUTS 3 szintjének megfelelő 66 területi önkormányzat. A NUTS 1 szintjén 11 tervezési régió (*standards régió*) található, amelyek azonban csak statisztikai számbavételi egységek.

2.4. Európai szövetségi államok

2.4.1. Németország

2.4.1.1. Németország 16 tartományból (*Länder*) álló föderatív állam, szövetségi köztársaság.¹⁰⁷ A német föderalizmus, mint évszázadokon keresztül önálló hercegségek laza szövetsége, hosszú történeti múltra tekint vissza.

A közigazgatásnak három szintje: a szövetségi, a tartományi és helyi. A közigazgatás valamennyi szintjén több olyan szerv működik, amelyek nem kapcsolódnak a minisztériumi struktúrához, de közigazgatási feladatokat látnak el.

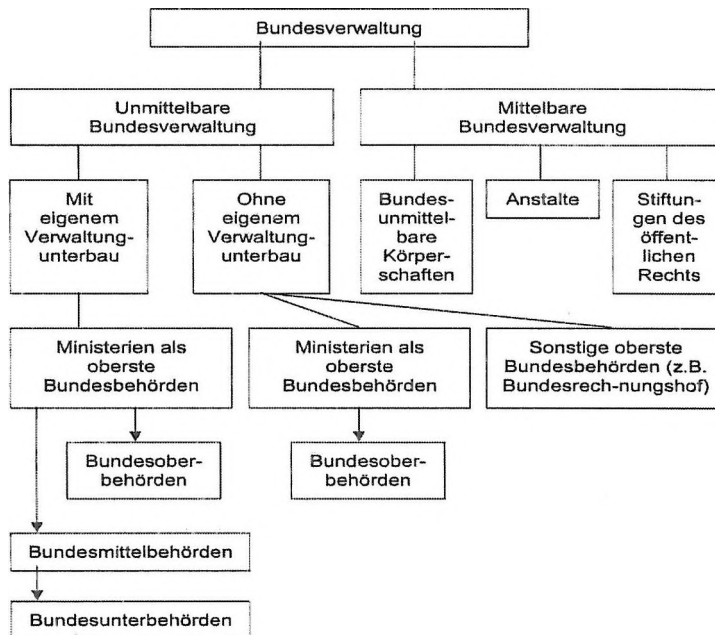
A szövetségi közigazgatás (*Bundesverwaltung*) két irányú, közvetett (*unmittelbare Bundesverwaltung*) és közvetlen (*mittelbare Bundesverwaltung*) szervezetrendszerrel működik. **Friedrich Giese** más

elvi alapról kiindulva létrehozásuk módja alapján tesz különbséget közvetett és közvetlen közigazgatás között. Közvetlennek tekinti a nép vagy az uralkodó által létrehozott szerveket, míg közvetett módon jönnek létre az alkotmány vagy törvény alapján megalakuló szervek.

Megkülönböztetik továbbá a kötelező és fakultatív szerveket (*obligatorische und fakultative Organe*). Kötelező szervek létrehozása az alkotmányon vagy törvényen nyugszik, a fakultatív szerveket pedig egyéb jogszabály hozza létre.¹⁰⁸

Közvetlenül a szövetségi vagy tartományi minisztériumok alá számos autonóm „felsőszintű” hatóság (*Oberbehörde*) tartozik. Szövetségi szinten ilyenek pl. a belügyminisztériumhoz tartozó Szövetségi Statisztikai Hivatal, a Szövetségi Bűnügyi Rendőrség, a gazdasági minisztérium irányítása alá tartozó Szövetségi Kartell Hivatal, valamint a Szövetségi Egészségügyi Hivatal, amely az egészségügyi minisztériumhoz tartozik.

1. ábra



(Forrás: Hendler, Reinhard: Staatsorganisationsrecht, Boomberg, 1999., 63. oldal)

Németországban számos közjogi intézmény is működik, amelyek állami feladatokat látnak el. Az állam felettük az „indirekt állami irányítás” révén gyakorol felügyeletet. Ilyen intézmények a következők:

- Korporációk (*Körperschaften*),
- A közjog által szabályozott, jogi személyiséggel rendelkező intézmények (*rechtsfähige Anstalten*),
- Jogi személyiség nélküli intézmények (*nichtrechtsfähige Anstalten*),
- Alapítványok (*Stiftungen*).

A német Alaptörvénynek megfelelően az egyes tartományok közigazgatásának megszervezése a tartományok feladata. A tartományok

specifikus szükségletei, valamint a történelmi tradíciók miatt a szervezeti és közigazgatási struktúrák is eltérőek, bár a hasonló méretű tartományok között több a közös vonás.

A legtöbb tartományban a közigazgatás **háromszintű** (felső-, közép- és alsószintű). A „**felsőszintű hatóságok**” (*Landesoberbehörden*) közigazgatási funkciókat látnak el, és közvetlenül a minisztériumok alá vannak rendelve. **Tartományi szinten felsőszintű hivatalok** pl. a következők: Bűnügyi Rendőrség Hivatala, Tartományi Statisztikai Hivatal, Tartományi Alkotmányvédelmi Hivatal.

Bajorországban kormányrendelet szabályozza az állami hivatalok létesítését, ezt a hatáskört azonban gyakran minisztériumokra ruházzák át.¹⁰⁹

A „**középszintű hatóságok**” (*Mittelbehörden*) a tartományon belül egy-egy közigazgatási körzetben működnek, hasonlóan mint az 1983-as decentralizáció előtti francia prefektusi rendszer.

A középszintű hatóságokhoz tartoznak a **kormánykörzetek hatóságai**. Ezek központi állami közigazgatási szervek, amelyek a minisztériumok irányítása alatt működnek. Elsődleges feladatuk az államigazgatási feladatok végrehajtásának felügyelete az alsóbb közigazgatás hatóságoknál.

Az „**alsószintű hatóságok**” (*Unterbehörden*) vagy kifejezetten tartományi hatóságok (pl. közúti, egészségügyi, állategészségügyi feladatokat ellátó szervek), vagy a tartomány által átruházott hatáskörben eljáró önkormányzati hatóságok.

2.4.1.2. Németország tradicionális alsó szintű területi igazgatási egységei a **járások** (*Kreis, Landkreis*), amelyek egy szervezeti egységben egyesítik az **önkormányzati és az állami szervezetrendszert**, valamint a járási irányítás alá nem tartozó ún. **járási jogú városok** (*kreisfreier Stadt=Stadtkreis*). Különleges jogállása van az ún. **nagy járási jogú városoknak** (*Großer Kreisstadt*).¹¹⁰

Az államigazgatásban a járás és a tartományi központi igazgatás között középső területi szintet képviselnek a **kormányzati kerületek, körzetek** (*Regierungsbezirk*). Számuk pl. Baden-Württembergben 4, Bajorországban 7, Hessenben 3.

A kormányzati kerületek közvetlenül választott önkormányzati testülettel rendelkeznek, szervei: a **kormányzati körzet elnöke** (*Bezirkspräsident*) és a **körzeti bizottság** (*Bezirksausschuß*).

A példa kedvéért lássuk Baden-Württemberg tartomány közigazgatási területi beosztását. A tartomány 2 badeni és 2 württembergi kerületre oszlik, a kerületek felsőbb igazgatási hatósága a **kormányelnökség** (*Regierungspräsidium*).

- Karlsruhe kerületi központhoz 5 járási jogú város és 7 járás tartozik,
- Freiburg kerületi központhoz 1 járási jogú város és 9 járás tartozik,
- Stuttgart kerületi központhoz 2 járási jogú város és 11 járás tartozik,
- Tübingen kerületi központhoz 1 járási jogú város és 8 járás tartozik.
- Baden-Württembergben tehát összesen 9 járási jogú város és 35 járás található. A járáson belüli közigazgatás felépítése a 1970-es évek területi reformjait érintették leginkább. Jelenleg 1.111 jogilag önálló község van (tehát kb. 32 község járásonként), amelyből 189 teljesen önálló, míg 922 község 272 igazgatási társuláshoz tartozik.¹¹¹

A tartományi járási főnök hivatala (*Landratsamt*) kettős jogállású. A járási főnök (Alsó-Szászországban és Észak-Rajna Westfáliában, illetve korábban másutt is: **járási főigazgató, Oberkreisdirektor**) egyrészt felsőbb államigazgatási tisztviselő, hatóság, és e funkcióját gyakorolva tisztán állami feladatokat lát el, másrészt azonban vezetője a **járási tanácsnak (Kreistag)**. Elnöke továbbá a **járási bizottságnak (Kreisausschuß)**, amely határozatait előkészíti és végrehajtja. A járási bizottság ellátja az egyes tartományi bizottságok működésének koordinációját is.

A járási főnök legfontosabb államigazgatási feladatai: közbiztonság fenntartása, szociális segélyezés, építésügyi igazgatás, környezetvédelem stb.

2.4.1.3. A német önkormányzatiság belső tartalmi kérdéseit vizsgálva, a önkormányzati jogot az állami és az önkormányzati igazgatás egymásmelletti és kölcsönhatása jellemzi. A jogi szakirodalom gyakran említi az igazgatás egységét és hangsúlyozza az állami és az önkormányzati igazgatás egytípusú jellegét.

A német kommunális önkormányzati rendszer politikai jelentőségét is gyakran hangsúlyozzák, amely abban áll, hogy közreműködnek a demokrácia helyi szinten történő megvalósításában. **Alfons Gern** azt húzza alá, hogy a kommunális önkormányzatok (*kommunale Selbstverwaltung*) Németországban a közvetlen demokrácia alapvető elemei, amelyek kifejezésre juttatják az állam demokratikus elveit.¹¹²

Megjegyezzük, hogy az önkormányzatok politikai szerepének mély történelmi gyökerei vannak, amely abból az időből ered, amikor a nemzetté válás összefonódott a közösségi lét és politikai részvétel keretével szolgáló önkormányzatok kiépülésével. Ilyen előzmények után érthetővé válik, hogy a német önkormányzat fogalmában miért jelenik meg olyan karakterisztikusan a politikai elem.

Az alsó igazgatási területi szinten helyezkednek el a **községek (Gemeinde)** és azokat a járásokkal szemben ún. „eredeti” igazgatási egységeknek tekintik.

A bajor alkotmány, valamint talán a magyar önkormányzati törvényhez hasonlítható **községi rendelet (Gemeindeordnung)** szerint a községek eredeti területi köztisztviselők, amelyek joga, hogy saját ügyeikben a törvény keretei között szabályozzanak és igazgassanak, polgármestert és képviselő-testületet válasszanak.¹¹³

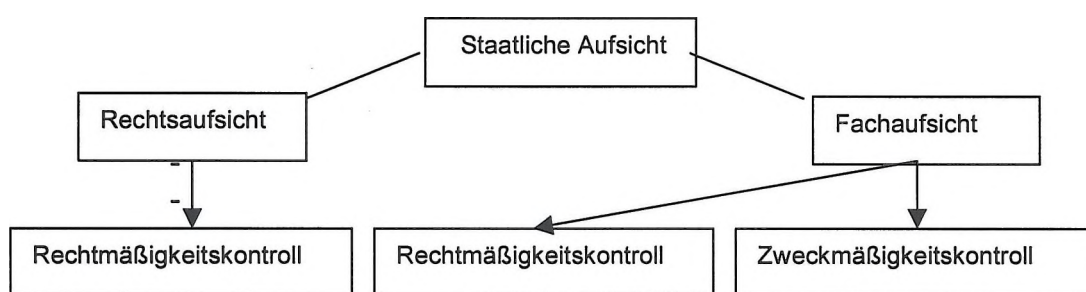
Günter Püttner hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény szerint az önkormányzat „saját felelősségű közigazgatás”, tehát téves álláspont a kommunális igazgatást „közvetett államigazgatásként” jellemezni, ahogy azt egyes centralizáció-orientált szerzők időnként teszik. Az önkormányzat a polgárság aktív részvételére épül, és ahogy azt a bajor alkotmány kifejezi: „A demokrácia felépítése alulról-felfelé”.¹¹⁴ A község tehát „Alapja és része a demokratikus államnak”.¹¹⁵

Az állam meghatározott **kommunális felségjogok (kommunale Hoheitsrechte)** formájában garantálja az önkormányzatok számára funkcióik ellátását (pl. területi, személyzeti, pénzügyi, tervezési felségjog).¹¹⁶

Az önkormányzatok feletti **állami felügyeletnek**, ellenőrzésnek az NSZK-ban is az az elvi alapja, hogy a kommunális önkormányzatok viszonylagos önállóságuk ellenére sem államon kívüli alakzatok, hanem **részei az állami szervezetrendszernek**. A bajor alkotmány is ebben a szellemben szól: „A kommunák alá vannak rendelve az állami hatóságok felügyeletének.”¹¹⁷

Az **állami felügyelet** (*staatliche Aufsicht*) két fajtája a jogi, **törvényességi felügyelet** (*Rechtsaufsicht*) valamint a **szakfelügyelet** (*Fachaufsicht*, egyes tartományokban elnevezésük *Sonderaufsicht*). Ez utóbbi körébe tartozik az állam által a kommunális önkormányzatokra ruházott hatáskörök gyakorlásának felügyelete. A felügyelet ebben az esetben nem csupán törvényességre, hanem **célszerűsége** is kiterjed.¹¹⁸

2. ábra



(Forrás: Hendler, Reinhard: Staatsorganisationsrecht, Boomberg, 1999. 62. oldal)

A felügyeletet gyakorló hatóságok tartományonként némi eltérést mutatnak. **Baden-Württembergben** a járási jogú városok és a nagy járási városok felügyeleti hatósága a **tartományi kormányelnökség** (*Regierungspräsidium*), míg más önkormányzatok felügyeletét a már említett **járási főnök hivatala, a Landratsamt** látja el.

A felügyelet kapcsán fontos azt is megemlíteni, hogy az önkormányzati felügyelet deklarálása mellett az Alaptörvény és a tartományi alkotmányok is fontosnak tartják hangsúlyozni: az állam védi az önkormányzati jogokat és védelemben részesíti az önkormányzatokat a feladataik végrehajtása során.¹¹⁹

2.4.1.5. A kommunális önkormányzatok és az állam viszonya az NSZK-ban is lényegbevágó kérdés, amelynek kapcsán érintenünk kell az 1970-es évek elején lezajlott **területi reformmal járó közigazgatás-korszerűsítést**.

A reform célja az volt, hogy a **dezintegrált közigazgatási rendszer** az urbanizációs, a szolgáltatások színvonalának növekedése és a nem kellően hatékony közigazgatás az új feladatok által fellépő finanszírozási problémáknak és magasabb minőségi elvárásoknak képes legyen megfelelni.¹²⁰ A 1970-es években folytak le a **strukturális reformok** a tartományok hatáskörében. Ennek következtében a korábbi 24.000 községet mintegy 8.000 „**község-egységbe**” (*Einheitsgemeinde*) fogták össze, így a német helyi közigazgatási egységek száma az 1945 előtti 30.000-ról 9.000-re

csökkent.¹²¹

Baden-Württemberg a reform intézkedések 1967-1975. között érintették és lényeges változásokat hozott az állami és önkormányzati feladat- és hatásköröket illetően is.

A reform következtében a települések száma Baden-Württembergben 3378-ról 110-re csökkent, tehát 2268-cal (-67%) kevesebb település maradt. Önkéntesen, megállapodás útján (ezt az állam külön támogatta) 2017 (89%) település csatlakozott vagy egyesült.¹²²

A bajor közigazgatási reformot 1979-ben szintén a közigazgatás hatékonysága jegyében, a „közjó sürgős szüksége” jelszó kíséretében vezették be és szintén jelentős önkormányzati összevonásokkal járt.¹²³

2.4.1.6. Németországban a regionális politika alapvetően tartományi ügy. 1990 óta az ország 16 tartományból áll (11 „rég” és 5 „új”, valamint Berlin, Bréma és Hamburg „városállamok”).

A tartományokra jogosan tekintenek úgy mint régiókra, mivel gyakorlatilag azt a szerepet játsszák, mint más államok regionális önkormányzatai. Ezt a szakirodalomra hivatkozással tényként fogadhatjuk el, és ezt igazolja az is, hogy az EU intézményeiben (pl. a Régiók Bizottsága) a német tartományok képviselik a regionális szintet.¹²⁴

Ezzel kapcsolatban azonban szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a NUTS rendszerben a *Land*-ok – eltérően a regionalizált államok régióinak többségétől – a NUTS 1 szintjén helyezkednek el. A NUTS 1 kategóriába az NSZK 16 tartománya tartozik, beleértve a már említett három tartományi jogállású városállamot.

A NUTS 2 egység a kormányzati körzet (*Regierungsbezirk*), amely a tartományi közigazgatás területi igazgatási egysége, vagyis tartományi szerv. Az igazgatási körzet (számuk 32) a tartományi kormány dekoncentrált szerveinek illetékességi területe is.¹²⁵

A NUTS 3 egységeinek a *Kreis* felel meg, amely szintén tartományi dekoncentrált igazgatási területi egység és egyben az állami törvényességi felügyeletet ellátó *Landratsamt* működési területe.

2.4.2. Ausztria

2.4.2.1. Ausztria kilenc autonóm tartományból álló szövetségi köztársaság.¹²⁶ Mindegyik tartománynak saját alkotmánya, parlamentje és kormánya van.

A tartományok a kétkamarás parlament (*Nationalrat, Bundesrat*) második kamarája, a Szövetségi Tanács útján vesznek részt a szövetségi törvényhozásban.

A közigazgatási jogkörök a Szövetségi Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően oszlanak meg a *Szövetség (Bund)* és a 9 tartomány (*Länder*) között.

A Szövetség elsődleges feladata a törvényhozás, néhány területen azonban (pl. munkaügy, adózás, honvédelem) a végrehajtó hatalmat is a Szövetség gyakorolja saját közigazgatási apparátusa (minisztériumi

dekoncentrált szervei) útján.

A gyakorlat azonban inkább az, hogy a **szövetségi közigazgatási feladatokat a tartományi szervekre ruházzák át**. Ezt a rendszert - Németországhoz hasonlóan - „közvetett szövetségi közigazgatásnak” (*mittelbare Bundesverwaltung*) nevezik.

A „közvetlen” közigazgatás (*unmittelbare Bundesverwaltung*) a szövetségi közigazgatás szervein keresztül végrehajtandó feladatokat jelenti. A szövetségi közigazgatás jár el közvetlenül pl. a vámügyekben, a szövetségi pénzügyekben és a műemlékvédelem terén.¹²⁷

Ahol a közvetett közigazgatás érvényesül, ott a szövetségi minisztériumok csak a tervezésért, a koordinációért, a rendeletek kibocsátásáért és az igazgatási felügyeletért felelnek.

Tekintettel arra, hogy a szövetségi közigazgatási feladatok zömét átadják a tartományoknak, így **nincs szükség speciális szövetségi, helyi hatóságok széles hálózatára**.

Azokon a területeken azonban, ahol a szövetségi kormányzat megtartja a közigazgatási jogkörét (pl. munkaügyek, adóügyek, biztonsági és védelmi ügyek) az egyes minisztériumok saját dekoncentrált hivatalokat hoznak létre.

Mindegyik tartomány önállóan felel a saját közigazgatási feladataiért, de az átruházott szövetségi közigazgatási feladatokat a tartományi hatóságoknak a szövetségi kormányzat utasításainak megfelelően kell teljesíteniük.

A szövetségi kancellária, mint a kormányfő hivatala fő feladata a közigazgatási ügyek koordinálása.

A Szövetségi Kancellária hat osztálya közül az egyik kifejezetten a koordinációval foglalkozik (pl. gazdasági ügyek, állami támogatások, regionális tervezés, közigazgatási reformok).

A tartományi kormányzat végrehajtó hatalmat gyakorló kollektív testület, élén a kormányzó (*Landeshauptmann*) áll, a hivatali szervezetet a *Landesamtsdirektor* vezeti.

A tartományi közigazgatás körzetekre (*Bezirkshauptmannschaft*) oszlik, amelyek élén kormányzati tisztviselő áll.

2.4.2.2. A helyi önkormányzatok nagyfokú önállóságot élveznek a helyi közfeladatok ellátásában. **Területi reformok keretében Ausztriában is törekedtek a községek összevonására**, 1961-től a mintegy 4.000 önkormányzat helyett már csak 2.300 működik. **A önkormányzati szerkezet mégis meglehetősen fragmentált**, mert 580 helyi önkormányzathoz kevesebb mint 1.000 lakos tartozik.

2.3.2.3. A NUTS 3 szintjén 35 járást, a NUTS 2 szintjén 9 Land-ot és a NUTS 1 szintjén 3 makrorégiót találunk.

1992-ben a Szövetség és a tartományok megegyezésben rögzítették az EU-integrációval kapcsolatos hatásköreiket. A megegyezés tartalmazza a Szövetség információadási kötelezettségét a tartományok számára, a tartományoknak az EU-adatbankhoz való hozzájárását, valamint az osztrák tárgyalási delegációkban való képviselőket.

2.4.3. Svájc

2.4.3.1. Svájc 23 kantonból és 3 félkantonból álló államszövetség (konföderáció).¹²⁸ Tekintettel arra, hogy a félkantonok ugyanazokkal a jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, mint a többi kanton, valójában 26 kantonról beszélhetünk.

A legfőbb végrehajtó hatalmat a **Szövetségi Gyűlés (Bundesversammlung)** által választott hét főből álló **Szövetségi Tanács (Bundesrat)** gyakorolja. Elnöke egyben az államszövetség elnöke is.

A Szövetségi Tanács alá tartozó Szövetségi Kancellária feladatára nézve a Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Tanács titkársága. Vezetője a kancellár, aki a Szövetségi Tanács tagja is egyben.

A közigazgatás három szintje: a szövetségi, a kantoni és a helyi. A kantonok rendkívül nagy önállóságot élveznek, annak ellenére, hogy a szövetséggel való munkamegosztás folyamatos politikai viták forrása.

Az alulról felfelé építkező svájci állam szövetségi szintjén a döntéshozatal meglehetősen bonyolult, amelyben **összefonódnak a területi és korporatív elemek.**

Mivel a kantonok szabadon dönthetnek szervezeti és működési kérdésekben, **egész sor közigazgatási rendszer létezik az egyes kantonok méretétől függően.**

A kantonok és a szövetség közötti hatásköri határok a korábbi szigorú szétválasztással szakítva **egyre erőteljesebben mosódnak össze**, illetve a szövetségi szint hatáskörének növekedése is megfigyelhető. A szövetségi kormány elsősorban a külpolitika, a nemzetvédelmi és a szociális biztonság kérdéseiben dönt. A többi területért a kantonok felelősek. Alapjuk a nagyfokú önállóság, amely komoly gátja a felülről vezérelt területi reformoknak. Erre vezethető vissza

A svájci helyi önkormányzatoknak alkotmányos, hogy a kb. 3.000 helyi önkormányzat közel felében 500-nál kevesebb lakos él. A fragmentáltság megszüntetése érdekében maguk az önkormányzatok keresik a megoldást, bár a társulások száma alacsony.

A szövetségi kormány 7 közigazgatási ágazatba (departement, minisztérium) szerveződött és a Szövetségi Tanács minden tagja valamelyik minisztérium vezetője és egy másik minisztérium helyettes vezetője.

A legtöbb szövetségi hatóság valamelyik minisztérium alá tartozik. Egyes szövetségi hatóságok, mint pl. a Szövetségi Pénzügyi Ellenőrzés csak igazgatási értelemben van minisztériumnak alárendelve, funkcionálisan azonban független.

Az államszövetségnek vannak intézményei és vállalkozásai is, némelyik közülük közjogi szabályozás alá tartozó jogi személy pl. a Szövetségi Alkohol Hivatal, mások, mint pl. a Svájci Szövetségi Vasutak és a Svájci Posta, Távközlési és Távirida Vállalat pedig nem jogi személyek.

Az utóbbiak, annak ellenére, hogy a Szövetségi Közlekedési, Távközlési

és Energiaügyi Minisztérium felügyelete alá tartoznak, **saját igazgatási szervezettel rendelkeznek központi, regionális és helyi szinten egyaránt.** Bár nem jogi személyek, de viszonylag nagyobb autonómiát élveznek.

2.4.3.2. Egyes igazgatási funkciók ellátását magánintézményekre ruházták át pl. a Svájci Nemzeti Bank közérdekű magánvállalkozásként fontos szerepet tölt be a svájci gazdaságban. A bank nagyfokú függetlenséget élvez, igazgatótanácsának tagjait a Szövetségi Gyűlés választja meg.

A kantonokban valamennyi állami funkcióra ún. **igazgatóságokat** hoztak létre. Minden igazgatóság élén egy **kormánytanácsos** áll és a legtöbb kantonban hét kormánytanácsosból álló kormány működik.

2.5. Északi államok

2.5.1. Dánia

2.5.1.1. Dánia alkotmányos monarchia,¹²⁹ egykamarás parlamentjéhez (*Folketing*) 22 állandó bizottság tartozik, mindegyik a kormányzati tevékenység adott területével foglalkozik, nagyjából a miniszterek szakigazgatási feladatainak megfelelően. A végreható hatalmat az Államtanács gyakorolja, amely a királynő elnökletével a miniszterek tanácsából áll.

A központi közigazgatási feladatokat a pénzügyminisztérium látja el, és szinte minden minisztérium létrehozott egy vagy több **dekoncentrált igazgatóságot.** Ezek közül a legfontosabbak a Kormányzati Számvevő Igazgatóság, a Dán Statisztikai Hivatal, a Családi Ügyek Igazgatósága, a Büntetés-végrehajtási és Próbaidő Igazgatóság, az Állami adók, Vámok és Illetékek Igazgatósága, az Országos Hajózási és Navigációs Hivatal.

Néhány minisztérium keretében az igazgatóság alá rendelt szolgáltató intézmények is működnek.

A központi kormányzat, valamint a regionális és helyi önkormányzatok között a **funkciók megosztása** folyamatos viták forrása és ez időnként a hatáskörök átrendezéséhez vezet.¹³⁰

2.5.1.2. A dán közigazgatási rendszer egységes, mind a kormányzati, mind a regionális és helyi (járási és városi tanácsok) szinten működnek önkormányzatok.

A járások (*amtskommuner*) kialakulása a XVII. századra vezethető vissza, az 1970-es területi reform óta számuk 14.¹³¹

1966-ban született olyan kezdeményezés, amely a **helyi közigazgatási egységek lakosságszámát 5-6.000-re emelte.** Az ezt követő reform eredményeként 1970-ben a 3.000-nél kisebb lakosságszámú municípiumok száma 821-ről 3-ra csökkent.

A 14 járásban és regionális szinten a kormány megbízottja, *prefektus* működik, akinek számos központi kormányzati kérdés, ezen kívül polgári és

családjogi ügy (pl. válás) tartozik a hatáskörébe. Az 1970. évi helyi önkormányzati reformot megelőzően a prefektus hivatalból a választott járási tanács elnöke is volt.

Az említett reform egyik célja a központi feladatok egy részének területi és helyi szintre történő decentralizációja, másrészt a területi reform végrehajtása volt.

A reform óta a járási tanács maga választja meg elnökét a járási polgármestert, a prefektus azonban továbbra is elnöke a járási tanács által kinevezett négy tagból álló tanácsnak, amelynek feladata, hogy a kormányzat nevében törvényességi felügyeletet gyakoroljon az önkormányzatok felett.

2.5.1.3. Regionális statisztikai egységként Dániában a NUTS 3 szintjén 14 járás (*Amt*) helyezkedik el.

2.5.2. Finnország

2.5.2.1. Finnország parlamentáris köztársaság,¹³² 19 megyéből álló egységes állam. Egyik megyéje az autonóm Åland sziget.

A kormány központi igazgatási funkcióinak zömét a pénzügyminisztérium látja el, amelynek közigazgatási főosztálya koordinálja a közigazgatás reformjával kapcsolatos döntések végrehajtását.

Az 1988-ban hatályba lépett egyik törvény lehetővé tette bizonyos kormányzati funkciók vegyes jogállású közvállalatok formájában történő megszervezését.

Finnországban kb. 460 községi, városi önkormányzat működik. A 12 provincia nem rendelkezik önkormányzattal (kivéve a svéd nyelvű Åland szigetet, amely autonóm régió státust élvez).

A municípiumok száma az 1950-es évektől folyamatosan csökken, különösen erőteljes volt a csökkenés az 1970-es években, amikor 54 kisközség veszítette el önállóságát. Ennek ellenére ma is van 200 lakosságszám alatti település.

A belügyminiszternek alárendelt tartományi hivatal vezetője a kormányzó. A hivatal fontos szerepet tölt be a területi tervezésben, fejlesztésben, illetve a közigazgatásban, a közbiztonsági feladatok ellátásában, a környezetvédelemben stb.

Az általános hatáskörű tartományi hivatal mellett több ágazati minisztérium is létrehozott dekoncentrált szerveket a provinciákban vagy azoktól eltérő illetékeséggel (pl. az agrárügyi igazgatásban, kereskedelemben, munkaügyi igazgatásban).

A közúti, a vízügyi, a környezetvédelmi és a mezőgazdasági főhatóság körzeti, a munkaügyi és az adóügyi helyi hivatalokat is működtet.

2.5.2.2. A megyei közigazgatáson túl -, amely a régióban általános jogkörrel rendelkezik – bizonyos központi kormánysszervek regionális

hivatalai is működnek pl. Központi Közúti Hivatal, Központi Mezőgazdasági Hivatal regionális szakosított szervei.

A **regionális közigazgatás szervezetét** kiegészítik a központi kormányzati szinthez hasonló **bizottsági típusú segédszervek** (pl. Regionális Politikai Tanács, Környezetvédelmi Tanács, Ifjúsági Tanács).

A megyei közigazgatás felel a régióban a kormányzati feladatok regionális szintű ellátásáért, jogában áll, hogy a Kormány nevében fellépjen. **Ellátja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét.**

A finn közigazgatás sajátossága az önkormányzatközi társulások széleskörű gyakorlata.

A **decentralizációs tendenciák hatására** a megyék az utóbbi években egyre szélesebb jogkörre és befolyásra tesznek szert pl. az oktatásügy és a szociális igazgatás terén.

2.5.2.3. Finnországban a NUTS 3 szintjén 19 megye (*Maakunnat*), a NUTS 2 szintjén 6 fejlesztési régiót találunk.

2.5.3. Svédország

2.5.3.1. Svédország parlamentáris alkotmányos monarchia,¹³³ a parlament (*Riksdag*) egykamarás, és a választásokat követően legalább 15 állandó bizottságot (*utskott*) hoz létre.

Az állami feladatok nagy részét az **állami ügynökségeken** keresztül valósul meg, amelyekből mintegy 300 van. Egyes ügynökségek **csak központi szinten működnek, de a többi területi és helyi szinten is** rendelkezik egységekkel.

A központi igazgatási szinten működő minisztériumok mérete viszonylag kicsi. **A központi közigazgatásnak regionális, és néhány esetben helyi dekoncentrált szervei is vannak.**

A központi közigazgatás kb. 80-90 különféle **központi országos hatáskörű hivatal** végrehajtó tevékenysége útján valósul meg: pl. Országos Egészségügyi és Jóléti Tanács, Országos Adótanács, Országos Oktatási Hivatal, Országos Mezőgazdasági Tanács.

Ezek élén a kormány által kinevezett **főigazgató áll. Hét „közszolgálati társaság” működik**, amelyek jogállása a közszolgálat és az állami vállalat között helyezkedik el. Ide tartoznak pl. az Állami Vasutak és a Postaszolgálat. Némelyek „**regionális nyúlványként**” is megjelennek.

2.5.3.2. Svédországban az **infranacionális közigazgatás kétszintű: megyei és helyi.** Az önkormányzati rendszer hagyományosan ezt a két, egymással alá-fölérendeltségi viszonyban nem álló önkormányzati szintet, a **települési önkormányzatok (*kommun*) és a 23 megyei önkormányzatot (*landsting*) foglalja magában.**¹³⁴

Svédország a világ egyik legrégebbi és legnagyobb demokratikus értékekkel bíró **helyi önkormányzati rendszerrel** rendelkezik. A települési önkormányzati rendszer ma nagy mértékben integrált, mivel a municipiumok száma a svéd területi közigazgatási reformok eredményeként 1952-1974-ig a korábbi 2500-ról 278-ra csökkent. Ennek jelentőségét az sem csökkenti, hogy

1974. után a helyi demokratikus deficit pótlására kisebb korrekciós folyamatok is megindultak.

E meglehetősen drasztikus eredményekkel járó területszervezési reform hátterében – más skandináv országokhoz hasonlóan – az önkormányzatok társadalmi egyenlőségének, illetve a magas szintű szolgáltatások mindenki számára történő biztosításának célkitűzése állt.

A svéd helyi-területi közigazgatás lényeges szervei – a helyi önkormányzati szektor mellett – a **megyei kormányhivatalok** (*lansstyrelsen*) rendszere, élén a kormány által kinevezett megyei kormányzókkal (*landshövding*).

A kormányhivatalok rendeltetése a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés, hatósági feladatok és területfejlesztési feladatok ellátása.

A területfejlesztési feladatokat illetően ki kell emelni, hogy a helyi önkormányzatok beleszólásának is megvannak az intézményes keretei. Ezt a célt szolgálja a megyei kormányzó mellett működő **megyei kormányzótanács**, amelynek tagjait - a lokális érdekek megjelenítése és képviselése érdekében - a megyei tanács nevezi ki.¹³⁵

Feladata továbbá a központi közigazgatás képviselése, különösen és az országos, a megyei és a helyi **közigazgatási szervek koordinációja**.

A **területi közigazgatásban** is vannak – esetenként a megyebeosztástól eltérő – **állami hivatalok, megyei és helyi főhatóságok** elsősorban az építésügyben, a mezőgazdasági, az iskolaügyi és a munkaügyi igazgatásban.

2.5.3.3. A svéd regionalizálási kísérletekkel – tekintettel annak a hazai körülmények között is példaértékű és követendő voltára – dolgozatunk utolsó fejezetében részletesen is foglalkozunk.

Itt azt jegyezzük meg, hogy a NUTS 3 szintjén találjuk az említett 23 megyét, a NUTS 2 szintjén pedig a 8 fejlesztési régiót (*Riksomreden*).

2.6. A nemzetközi kitekintés főbb konklúziói

2.6.1. Ahogy a nemzetközi kitekintés is jelezte, minden állam közigazgatási rendszerének egyik alapvető vonása a központi-helyi kormányzati viszonyok rendje. Ennek alapján szokás megítélni azt, hogy **egy ország közigazgatása központosított vagy decentralizált**, továbbá, hogy milyen mértékű a helyi-területi önkormányzatok önállósága.¹³⁶

A fejlett államok közigazgatásának strukturális fejlődését a **területi igazgatás jelentős változásai** jellemzik, amelyek az utóbbi évtizedekben mentek végbe és legfőképpen a **decentralizációban** mutatkoztak meg. Ezek a változások nagy hatással voltak a központi és a területi közigazgatás szerepére és viszonyára, mivel a **decentralizáció elsődleges célja az állami irányítás visszaszorítása** és az önkormányzatok önállóságának erősítése volt. Jelentős decentralizációra került sor Franciaországban, Spanyolországban, Németországban, ahol az állami működést meglehetősen nagy centralizációs hagyományok jellemezték. Az Egyesült Királyságban

azonban, úgy tűnik, ezzel éppen ellentétes tendencia is megjelent.

A területi közigazgatás alsó szintje (a német *Kreis*, az angol *county*, a francia *departement*, az olasz és spanyol *provincia* és a magyar *megye* stb.) tekinthető a legállandóbbnak, amely a polgári állammal egyidőben, elsősorban állami feladatok végrehajtására tagolódott be az egységes közigazgatásba.

Az említett területi egységek többnyire nem csak az **önkormányzati**, hanem a **területi államigazgatási feladatok** és szervezetek számára is kereteket nyújtanak.

Az Egyesült Királyságban a középszintű közigazgatásnak meglehetősen sajátos heterogén rendje alakult ki, amit az is jelez, hogy a területi igazgatásban nem válnak el szervezetileg az állami és az önkormányzati feladatok. A dekoncentrált szervek és a különböző ügynökségek, quasi kormányzati testületek ágazatilag és területileg is felszabdalják a területi igazgatást.

Franciaországban az állami és önkormányzati közigazgatás élesen elválik egymástól és a dekoncentrált szervek heterogén rendszere alakult ki. A dekoncentrált szerveknek Spanyolországban hasonlóan heterogén rendszere alakult ki.

Nagy számú koporatív quasi kormányzati testület és ügynökség működik a brit közigazgatásban, és részben ilyen igazgatási szervezettel találkozunk Svájcban és egyes északi államokban is.

A területi önkormányzatok **nem állnak hierarchikus kapcsolatban** a helyi önkormányzatokkal, municípiumokkal, így nem rendelkeznek irányítási és legtöbbször ellenőrzési, felügyeleti jogosítványokkal sem.

A közigazgatáson belül az össz nemzeti érdekeket általában a **központi és területi államigazgatási szervek** valósítják meg, míg a lakossághoz közel felmerülő alapvető közszolgáltatások biztosítása az **önkormányzati közigazgatási szervek** feladata.

Egy másik lehetséges csoportosítás szerint a közigazgatási funkciókon belül a **közhatalmi jelleget kifejező hatósági** (engedélyező, kötelező, ellenőrző, felügyelő nyilvántartó, igazoló stb.) funkciókat hiererchikusan szervezett, speciális felkészültségű szakemberekből álló és a helyi politikai viszonyoktól nem függő államigazgatási szervek, míg a **közszolgáltatásokat szervező**, biztosító funkciót főként önkormányzati közigazgatási szervek végzik.

Az iménti felosztás természetesen nem lehet mechanikus, kivételek is akadnak, de a közigazgatási funkciók szervtípusok közötti megosztása minden polgári demokrácia közigazgatásában hasonlóan alakul.

Az **államigazgatás** tehát sem a decentralizáció, sem pedig a szubszidiaritás államszervezési elveinek alkotmányos rögzítése és érvényesítése nyomán nem vonul ki területi és helyi szintről, az **önkormányzati közigazgatás** pedig sehol nem alternatívája, hanem együttműködő tényezője az állami közigazgatásnak.

A dekoncentrált szervek rendszere számos különbséget mutat, az

Egyesült Királyságban például jóval kevesebb mint Franciaországban, de például a pénzügyi igazgatásnak erős területi rendszere van jelen középszinten is.

Ebben a sajátos munkamegosztásban a közigazgatás egységét a nemzeti törvényhozás biztosítja és e tekintetben az önkormányzati közigazgatási szervek éppen úgy gyakorolnak végrehajtó hatalmi ág funkciókat is, mint az államigazgatási szervek. A konkrétan alkalmazott megoldásokban azonban lényeges különbségek mutathatók ki például abban, hogy az **államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás egységes működését** milyen mechanizmus biztosítja és milyen mélységig épül ki párhuzamosan az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás.¹³⁷

Az állami feladatellátás konkrét területei és mértéke minden országban más és más a feltételek függvényében, amelynek sehol nem készül jogilag kötelező katalógusa, mivel az az aktuális kormány és ágazatpolitikák függvénye.

A közigazgatás egységének követelménye abban jelentkezik, hogy a törvényhozó által meghatározott államigazgatási feladatok ellátását az önkormányzatok kötelesek felvállalni, amelyhez az állam biztosítja számukra a szükséges anyagi feltételeket. Ezzel azonban nem válnak államigazgatási szervekké, valamint az államigazgatási funkciók gyakorlása során – mivel átruházott feladatokról van szó – önállóságuk korlátozott és döntésük felülvizsgálható.

Az európai tendenciák ma úgy tűnik arra mutatnak, hogy a decentralizáció nyomán szűkült államigazgatási feladatokat **területi szinten kevesebb szakigazgatási szerv lássa el** a Kormány területi szervébe integrálva vagy annak koordinációja mellett (ilyen irányúak a reformok Franciaországban és Angliában).

2.6.2. Láthattuk, hogy a **központi közigazgatás területi megjelenítésére két fő forma alakult ki**: az egyik a vizsgált országok mindegyikében létező **központi igazgatás dekoncentrált hálózata**, a másik pedig a **területi kormányhivatal** (prefektus vagy ahhoz hasonló intézmény).

A dekoncentrált szervek létezése ugyan a vizsgált összes országra jellemző, de a dekoncentrált tevékenység szintje különböző lehet.

Vannak olyan rendszerek, ahol a dekoncentrált és az infranacionális (központi igazgatási szint alatti) szintek/szervek között nehéz különbséget tenni, mert a helyi igazgatási szint általános hatáskörrel rendelkezik.

Más esetekben azonban a **regionális igazgatásnak** van általános hatásköre, olyannyira, hogy az nem válik el az állami szinttől. Ezekben az országokban minden minisztérium jelen van regionális és helyi szinten is.

A központi szintnek az ország egészébe való bekapcsolása nagy mértékben kötődik a dekoncentrált igazgatás működéséhez, megszervezésének módjához, a helyi szervekhez való kapcsolódáshoz, valamint attól is, hogy általános vagy speciális feladatokat lát- e el.

Tapasztalataink szerint a prefektusi rendszer általában az unitárius államokra jellemző, bár néhány föderális típusú országban is megtalálhatók, mint a tartomány helyi szintű képviselőjét (pl. Németország).

A központi igazgatás állandó jelenlétét biztosító prefektus fő feladata: egyrészt az infranacionális közigazgatás felügyeletén keresztül a közrend biztosítása, másrészt összekötő kapocs a központi és a dekoncentrált igazgatás között.

A kontinentális Európa unitárius államaira általában a napóleoni prefektusi modell jellemző, míg az északi államokra – Izland kivételével – egy, a prefektusi rendszerhez hasonló olyan intézmény, amelyben a megye élén álló tisztviselő az államot reprezentálja (pl. Finnország, Svédország).

Ezekben az államokban az igazgatási szintek kevésbé hierarchizáltak és vertikálisak, mint a napóleoni típusúakban.

Az állam által ellátandó feladatok gyakran megoszlanak a közigazgatás különböző szintjei között. Ezt a helyi közigazgatás feladat- és hatásköre azzal tükrözi vissza, hogy néhány országban a polgármester nagy számú állami feladatot is ellát.

A közigazgatási reformok eredményeként bekövetkező decentralizáció hatására a prefektusi rendszerek esetében tapasztalható, hogy a prefektusok veszítettek korábbi erőteljes hatásköreikből, általában más igazgatási szintek, vagy az igazságszolgáltatás javára (pl. Franciaország, Olaszország). E hatáskörök helyére azonban később gyakran más funkciókat telepítettek. A változások hatására átalakult az önkormányzatok feletti állami felügyelet, ellenőrzés korábbi rendszere is.

A vizsgált országok esetében az intézményi és eljárási „export-import” folyamat egyre aktívabb, mind közösségi, mind pedig bilaterális alapon. A körültekintő vizsgálódások után néhány esetben a „másolás” viszont nem mindig veszi figyelembe az eltérő politikai, szociológiai környezetet, amelybe be akarja illeszteni az átvett modellt.

Az önkormányzatok jogállását, illetve a központi államot és a területi szerveket összekötő kapcsolatokat illetően - területi dekoncentrációs alapelveként – itt két modell: az angolszász ultra vires és a kontinentális európai felfogásban uralkodónak mondható általános felhatalmazáson alapuló önkormányzati modellt említünk.¹³⁸

Míg az említett angolszász felfogás szerint a helyi önkormányzat csak és kizárólag olyan feladatokat és hatásköröket gyakorolhat, amelyekre a törvény felhatalmazást ad, a kontinentális európai modell esetében az önkormányzatok általános felhatalmazást kapnak a helyi ügyek intézésére és alkotmányos státuszuk folytán védelemben részesülnek a törvényhozó hatalommal szemben is.

2.6.3. A nemzetközi tapasztalatok és a hazai viszonyok összevetése alapján megállapíthatjuk, hogy szinte valamennyi fejlett polgári demokrácia állama közigazgatási rendszerének modernizálása során jelentős lépéseket tett a központi államhatalom decentralizálása érdekében. Ennek folytán a közigazgatási középszint jelentősége és szerepe érezhetően

megnőtt.

Ez végső soron abból a felismerésből fakadt, hogy a változóban lévő társadalmi viszonyoknak, az új – egyre inkább a minőséget (hatékonytságot, eredményességet) középpontba állító - igényeknek csak **egy modern decentralizált állam képes megfelelni.**

Ilyen decentralizációs irányú továbbfejlesztési szándékot jelzett az 1100/1996. (X.2.) Kormányhatározat, amikor - bér leszögezte, hogy a megye nem juthat újraelsioztó szerephez – vizsgálándónbak tartotta, hogy a központosított állami feladatok közül melyek decentralizálhatók a megyei önkormányzathoz és szerveihez.¹³⁹

Habár egyre világosabban láthatók a jelei annak, hogy a nyugat-európai tendenciákhoz hasonlóan, a minőségi változások irányába húzó igények hazánkban is megjelennek, és az államszervezetnek az új kihívásokhoz való hozzáigazítása a közigazgatási reformokban is visszatükröződik, mégis úgy véljük, hogy **idehaza egyelőre a központi államhatalom terjedelme és struktúrája lényegesen nem alakult át.** A közigazgatási reformokban megfogalmazódó célok végrehajtása is többnyire következetlen, erőtlen, és politikai érdekek által szétforgácsolt.

Ezt a centralizált hatalmi struktúrát támogatja a dekoncentrált szervek nagy száma, átláthatatlan, zavaros viszonyai, mind szervezeti, mind hatásköri szempontból.

A vizsgált országok egyikében sem (beleértve Franciaországot is) nem működik ilyen sokféle területi államigazgatási szerv, mint idehaza. A hozzánk hasonló nagyságrendű országokban 2-12 között van a területi szervek száma. Ez szintén egy olyan pont, ahol az EU-kompatibilitás biztosítása és a hazai korszerűsítési igény szorosan összekapcsolódik.

Az előbbiek ismeretében anakronisztikusnak tűnhet, hogy a Nyugat-Európában lezajló területi reformok eredményeként **integrált önkormányzati struktúra jött létre, miközben hazánkban az önkormányzati rendszer továbbra is széttagolt, nem hatékony és pazarló.**

A struktúrában annak ellenére nem mutatkoznak az átalakulás jelei, hogy a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat az önkormányzatok önállóságának tiszteletben tartása mellett ösztönözni tartotta szükségesnek a kölcsönös érdekeltségen alapuló **integrációs folyamatokat.**¹⁴⁰

A hatékony és költségtakarékos közigazgatás megteremtésének szándékát jelzi az 1100/1996. (X.6.) Kormányhatározat is, amikor előírta a **kötelező társulás** alakításának vizsgálatát, és a több helyi önkormányzatot átfogó kistérségi önkéntes társulások ösztönzését.¹⁴¹

A nemzetközi kitekintés is rávilágított arra, hogy a strukturális reformokat sehol sem kísérte a helyi- és középszint szereplőinek lelkesedése, a központi akarat érvényesítésére azonban mindenütt megkísérelték latba vetni az ösztönzés és a kényszer eszközeinek - elsősorban politikai kultúrától függő – különböző kombinációit.

A területi reformok ellenére több országban – többnyire politikai okokra visszavezethetően - a mai napig jellemző a fragmentált, elaprózott településstruktúra (pl. Franciaország, Ausztria, Svájc). Valóban integrált települési önkormányzati rendszert sikerült azonban létrehozni pl. Svédországban.

Összefoglalva úgy látjuk, hogy a nemzetközi kitekintés igazolni látszik dolgozatunk bevezető részében megfogalmazott gyanúunkat, amely szerint a hazai területi közigazgatás mindkét alrendszerében olyan tendencia érvényesül, amely egyelőre **nem illeszkedik, sőt véleményünk szerint, szemben áll a nyugat-európai fejlődési iránnyal.**

A következőkben – összhangban kutatási céljainkkal - arra keressük a választ, hogy a területi közigazgatásnak **milyen alkotmányos alapjai vannak, és annak esetleges hiányosságai hozzájárulhattak-e a területi közigazgatás egyensúlyvesztéséhez és rendezetlenségéhez.**

3. A területi közigazgatás alkotmányos alapjai

3.1. A nemzetközi kitekintés is jelezte, hogy a polgári államok egy részében a dekoncentrált államigazgatási szervekre vonatkozó szabályozás kétszintű. Az alapvető szabályok egy része megjelenik az Alkotmányban és ezt követi a törvényi szintű szabályozás.

Rögtön első gondolatként rögzíthető, hogy a magyar Alkotmánynak ebből a szempontból komoly hiányosságai vannak.

Az államigazgatást érintő szabályok szűkre szabottak, akár a szervezetet, akár a működést nézzük. A Kormány „alatti szint” alig jelenik meg, a dekoncentrált államigazgatási szervekről pedig szó sem esik.

Ennek több kedvezőtlen következménye van, közöttük a legszembevetőbb, **a dekoncentrált államigazgatási szervek jogállásának rendezetlensége**, amely rányomja bélyegét többek között alapításukra, a feladatok és hatáskörök telepítésére.

Nem véletlen, hogy amikor évekkel ezelőtt folyt egy új Alkotmány előkészítése, a közjogi alkotmányozás oldaláról nézve többen is hangsúlyozták, legalább addig el kellene jutni, hogy **az államigazgatási szerv típusokat meg kellene jeleníteni az Alkotmányban, ennek ugyanis komoly kötőereje lenne.**

Témánkat illetően az alaptörvényi szabályozás egyik gyenge pontja, hogy **hiányzik az Alkotmányból a területi államigazgatási szervek feladatköre, struktúrája, alapvető működési szabályai, létrehozásuk, irányításuk, a feladat- és hatáskörük meghatározására jogosult szervek köre.**

Alig található előírás arra nézve is, hogy az Országgyűlés és a Kormány milyen formában hozhatnak létre új (központi vagy területi szintű) államigazgatási szervet, továbbá hiányzik az alkotmányi korlátozás is, amely

megakadályozhatná az államigazgatási szervezetrendszer indokolatlan differenciálódását és áttekinthetetlenné válását.

Ennek folytán az államigazgatás szervezetrendszerének kialakítása nagy mértékben a mindenkori kormányzati hatalom tetszőleges igényeitől és szükségleteitől függ, amely – mint látjuk - adott esetben szervezeti túlburjánzáshoz vezethet.

Már e néhány megállapítás után úgy látjuk, hogy kutatási céljainkban jelzett gyanúnk -, amely szerint a területi igazgatás rendezetlenségéhez, a területi államigazgatási szervek kontrollálatlan túlburjánzásához az alkotmányi alapok hiánya is hozzájárulhatott – reálisnak tűnik. Szükséges tehát, hogy a következőkben közigazgatás alkotmányozásával kapcsolatban néhány javaslatot de lege ferenda is megfogalmazzunk.

Feltétlenül egyetérthetünk azzal a véleménnyel, amely szerint a közigazgatásra vonatkozó jogi program alapelemeinek az Alkotmányba épülése alapvetően jogforrási garanciának minősül, egyúttal a közigazgatás jogi szabályozásának iránytűje.¹⁴²

Másrészről a közigazgatás alkotmányos szabályozásának rendelkezései irányt és mértéket szabnak a közigazgatásra vonatkozó vagy azt érintő jogalkotás számára, és az is igaz, hogy a nem normatív jellegű döntéshozatal jogi kontextusát is jelentős mértékben az Alkotmány adja.¹⁴³

Úgy gondoljuk, hogy az alkotmányos jogállam több alapelvéből is következik a közigazgatás szervezeti és működési rendszerének alkotmányos regulációja és ezzel a „jog uralma alá vetése”.

Vitathatatlanak tartjuk továbbá azt is, hogy az alkotmányi szabályozás körébe tartozik a „territoriális” – területi-helyi – szférában működő közigazgatási szervezettípusok statuálása, továbbá az államigazgatási és az önkormányzati igazgatás közötti feladat- és hatáskörmegosztás alapelveinek rögzítése.¹⁴⁴

Az Alkotmánynak elsősorban a garanciákra tekintettel kellene rögzítenie, hogy mely esetekben, milyen feltételek mellett hozhatók létre államigazgatási szervek (legalábbis szervtípusonként vagy szervek rendezett összességeként), továbbá alkotmányi felhatalmazás alapján, de meghatározott keretek között törvény vagy kormányrendelet kreációs normaként legyen jogosult a közigazgatási szervezet alakítására. Ezáltal biztosítható, hogy a mindenkori kormányzati hatalom az elképzeléseit alkotmányos alapokon nyugvó, de megfelelő mozgásteret engedő keretek között valósíthassa meg.

Természetesen a két közigazgatási alrendszer elválasztása szempontjainak, tevékenységük határainak csak az elveit lehet alkotmányi szinten szabályozni, a tényleges feladat- és hatásköri szabályok törvényi szinten rendezendők, mivel olyan kérdésekről van szó, amelyek az állam feladat- és szerepvállalásának függvényei.

Az előbbiekre tekintettel a szabályozás módszere tekintetében követendő megoldás lehet, ha az alapvető szabályok az Alkotmányban kapnak helyet, míg a részletes szabályokat – garanciális okokból - minősített

törvények rendeznék.

Hozzáteesszük még, hogy a közigazgatást szervezeti és működési oldalról közvetlenül érintő alkotmányos rendelkezéseket célszerű volna **önálló fejezetbe rendezni** az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás tematikus különbségeinek jelzésével.

Hangsúlyozzuk, hogy a legfontosabb, garanciális szempontból elsődleges szabályokra való koncentráció elengedhetetlen: ez akadályozza meg ugyanis az államszervezet túlburjánzását, szétaprózódását, a mindenkori kormányhatalom tetszőleges szervezetalakítási kísérleteit, amelyet azért kell elkerülni, mivel a területi államigazgatás dezintegráltsága nem teszi lehetővé a hatékony és költségtakarékos közigazgatást, de gátolja a kormányzati célkitűzések valóra váltását.

Habár ígéretünkhöz híven nem kívánunk politikai vizekre evezni, annak is tudatában vagyunk hogy a közigazgatás alkotmányozásával kapcsolatban bizonyos „előkérdések” rendezése elkerülhetetlen. Az előkérdésekhez tartozik mindenekelőtt az, hogy mielőbb **politikai közmegegyezésen alapuló szakmai konszenzust kellene kialakítani a politikai erőknek. Ezt tartjuk ma az alkotmányozás kulcskérdésének.**

3.2. Az államszervezet és a közigazgatási szervezetrendszer szoros összefüggésben áll az **állam területi beosztásának** kérdésével is, mivel a területi tagozódás a szervezetalakítás és tagolás egyik meghatározó tényezője, mégpedig nem csak az illetékességi területek kialakításának szempontjából.

Általános gyakorlat ugyanis, hogy a közigazgatás területi szerveinek többsége az állam különböző nagyságú és elnevezésű területi egységeiben működik, vagyis működési területe megegyezik valamelyik állami területi beosztási egységgel: a területbeosztás az államigazgatás szervezeti gerincét, területi bázisát jelenti.

A területi egységek – az alkotmányi szabályozás következtében – közjogi státuszt kapnak: mint közhatalom alatt álló, közjogi egység a jogi szabályozás tárgyaként kerül meghatározásra és részesül alkotmányos védelemben.

A hatályos Alkotmány a területbeosztás tekintetében is elégtelen szabályozási megoldást mutat fel. Egyetlen szakaszban rendelkezik az állam területének tagozódásáról.¹⁴⁵

Mivel egyet kell érteni azzal a megállapítással, hogy az állami területbeosztás keretét ad a **politikai hatalom gyakorlásának**, és így a területbeosztás kialakítása átfogó vagy részletes módosítása hatalmi kérdés,¹⁴⁶ ezért feltétlenül indokolt, hogy az alapvető állami területbeosztás különböző fokozatait és az egyes egységek határait az Alkotmány állapítsa meg, és – az igények változásának megfelelően – tegye lehetővé módosításukat.

Ehhez - a mai megoldásból kiindulva – legalább olyan rendelkezést kellene tartalmaznia a magyar Alkotmánynak, hogy a törvény más területi tagozódást is előírhat.

3.3. Az alkotmányozás hiányosságai kapcsán egy szélesebb körű problémára is felhívjuk a figyelmet, nevezetesen arra, hogy a magyar közjog **nem határozza meg a közigazgatási szerv fogalmát.**

Megemlítjük, hogy az 1057/2001. (VI.21.) Kormányhatározat szerint: „ki kell dolgozni az új egységes közigazgatási eljárási törvény tervezetét. **Ebben meg kell határozni a közigazgatási szerv jogi fogalmát és típusát.**” Mivel ennek határideje 2002. március 31., talán van remény arra, hogy ebben a kérdésben a közeljövő változásokat hoz.

A Kormányhatározat rendelkezik arról is, hogy meg kell valósítani a helyi (települési és területi) közigazgatási feladatot ellátó szervek körének számbavételét és el kell készíteni azok hivatalos nyilvántartását.

A hivatalos nyilvántartás képezheti alapját az államigazgatási feladatokat és hatásköröket ellátó helyi szervek jogállásának és az általuk ellátott funkciók felülvizsgálatának.¹⁴⁷

Amikor tehát a területi államigazgatási szervek körét kívánjuk megvonni, csupán **egy konvencionális, indirekt megközelítésre támaszkodhatunk.** Eszerint, nagy valószínűséggel a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) hatálya alá tartozó szerveket közigazgatási szerveknek tekinthetjük.

Csak hogy a Ktv. hatálya alá tartozó szervek katalógusát nem egyszerű meghatározni, mert - annak ellenére, hogy az erről szóló 1034/1992. (VII.1.) Kormányhatározat a hatályba lépésétől 2001-ig 32 módosításon esett át – nem képes követni a közigazgatásban végbemenő szervezeti változásokat. Ezért a Kormányhatározat akaratlanul is jól visszatükrözi a közigazgatási szervezetrendszer zavaros és átláthatatlanná váló viszonyait.

Érdemes megjegyezni, hogy a közigazgatási hivatal vezetőjének koordinációja és ellenőrzése alá tartozó szervek listáját eredetileg – a 2171/1996. (VII.10.) Kormányhatározat rendelkezése szerint – nem külön kormányhatározat, hanem a 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet tartalmazta volna.¹⁴⁸

A vázolt megoldás nagyobb garanciát jelentett volna arra, hogy a tárcák ne tudják megkerülni a Kormányrendelet nehezen értelmezhető későbbi rendelkezését, és a területi szerveket ne tudják kivonni a koordináció és ellenőrzés alól.

A közigazgatási szerv fogalmának hiánya miatt nem csodálkozhatunk azon, hogy a területi államigazgatási szerv fogalmát sem rögzíti jogszabály.

Balázs István a közigazgatási szerv fogalmával kapcsolatban a következőket mondja: „A magyar közigazgatási szerv definíció a Ktv. hatályához kötődően deduktív módszerrel adható meg. Közigazgatási szerv a Ktv. hatálya alá tartozó azon szervek köre, amelyek nem tartoznak más államhatalmi ághoz (pl. Alkotmánybíróság Hivatala, Köztársasági Elnök Hivatala, Országgyűlés Hivatala stb.)¹⁴⁹

Amit tehát ezek után a jelzett indirekt megközelítés alapján megállapíthatunk az a következőkben összegezhető:

A közigazgatási szervek jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szervek, amelyek jogszabályban megállapított állami (államigazgatási) feladatokat látnak el, hatósági jogköröket gyakorolnak, és az e szerveknél foglalkoztatottak többnyire a Ktv. hatálya alá tartoznak.¹⁵⁰

Végül megemlíjük, hogy az alkotmányozás iránt láthatóan megnövekedett igény általános, elvi következtetések levonására is lehetőséget kínál. Egyetérthetünk **Ádám Antal** véleményével, aki a politikai rendszerváltozás megkezdése óta végbement jogfejlődés egyik legmarkánsabb megnyilvánulásának az Alkotmány felértékelődését és ennek alapján az alkotmányosság igényének elmélyülését tekinti.¹⁵¹

4. A területi közigazgatás reformjának irányai

4.1. A hazai területi közigazgatás reformjának részletes áttekintése előtt utalunk az állam és a közigazgatás szerepének, feladatainak változásával kapcsolatos korábbi fejtegetéseinkre. Ott vázoltuk fel azokat a **nemzetközi tendenciákat, amelyek hatása a magyar közigazgatás fejlődésére egyértelműen kimutatható**, és ez egyben a hozzájuk való alkalmazkodás követelményét is magában hordozza. Tanulmányozásuk és elemzésük ezért nem mellőzhető.

Az állami, közigazgatási feladatok mennyiségi és minőségi változásai ma már aligha vitathatók, fel kell tennünk azonban a kérdést, **hogyan jelenik meg a közigazgatási reformokban, közelebbről a területi közigazgatás reformjával kapcsolatos programokban?**

Dolgozatunk következő részében tehát erre a kérdésre igyekszünk választ keresni.

Általában egyetérthetünk azzal a megállapítással, hogy a fejlett demokráciákban a közigazgatási reformprogramok többnyire csupán néhány témakört állítanak a reform középpontjába (mikro- és mezo-reformok), mivel a rendszer egésze már kialakult és működését viszonylag nagy stabilitás jellemzi.¹⁵²

Ebből ered, hogy a nyugati demokráciák reformtörekvései többnyire a közigazgatási struktúrának csak egy-egy változtatásra érett elemét célozzák meg, szemben a magyar közigazgatással, amelynek – **az 1990-es években lezajló gyökeres politikai és gazdasági rendszerváltozás miatt** – szinte minden eleme mélyreható és átfogó felülvizsgálatra és szükség szerint reformra szorul (makro-reform).

Az állam szerepének változásainál az is láthatóvá vált – és ez némileg ellentmondani látszik a korábbi megállapításoknak, hogy régóta kiérlett hagyományos megbízhatósága és stabilitása ellenére a német közigazgatás már hosszabb ideje az állam és a közigazgatás szerepét „alapjaiban felforgató” átfogó reformok színtere.¹⁵³

4.2. Hazánkban a területi államigazgatás reformjának szükségessége az **1990-es rendszerváltozás időszakáig nyúlik vissza**. Az addigi egységes tanácsrendszerű államigazgatás differenciálódott a központi szervektől függő államigazgatásra és a helyi közügyeket intéző önkormányzati közigazgatásra.

1990-ben még a tanácsrendszer intézményrendszerébe épült be az önkormányzati modell, bár a tanácsrendszernek két olyan sajátossága is volt, amely kifejezetten szemben állt ezzel.

Az egyik a területi közigazgatás államszervezeti jellege, amelyben a tanácsok a hierarchikusan felépült végrehajtó igazgatás részeként működtek. A központi igazgatás közvetítésében a megyei tanácsok játszottak kulcsszerepet és dominanciájuk is kézzelfogható volt.

A másik jellegzetesség abban mutatkozott meg, hogy a hatalom egységének és a demokratikus centralizmus elvén felépülő államszervezetben a tanácsokkal szemben az állam nem alkalmazta a dekoncentráció közigazgatási szervező eszközét, így megmaradt a tanácsrendszeren belül az államigazgatás közvetlen irányításának lehetősége.

Ahogy arra a későbbiek során még részletesen kitérünk, tradicionális okokból néhány dekoncentrált szervet kivéve, az egyes tárcák szakigazgatási feladataikat a megyei tanács hivatalába integrált szervezeti egységek útján látták el.

Ez a rendszer a területi és helyi igazgatásban egyértelműen kifejezésre juttatta az államigazgatás egységét. A megyei tanács végrehajtotta az egyes tárcák által irányított szakigazgatási feladatokat, ellátta a szakmai és törvényességi ellenőrzést, valamint a másodfokú hatósági feladatokat.

A modell nyilvánvaló hátránya -, amely az egész közigazgatás centralizált és hierarchizált jellegéből adódott - elsősorban az volt, hogy a megyei tanácsok **túlsúlyos pozíciója** akadályozta a helyi tanácsok önállóságának kibontakozását. A megyei tanácsok távolságtartó hatalmi pozíciójuk miatt - különösen a járásek megszűnése előtt - szinte elérhetetlen távolságra estek a községi tanácsok számára.

Ugyanakkor azt sem hallgathatjuk el, hogy a rendszer áttekinthető, jól irányítható és koordinálható volt, amelyben a szakmai szempontok is jól érvényesíthetőek voltak.

A tanácsi önkormányzati autonómia hiánya (vagy inkább korlátozottsága) pedig az egész államszervezet centralizált jellege miatt különösképpen nem tűnt ki a rendszer egészéből.

Fontosnak tartjuk ehelyütt is hangsúlyozni azt a meggyőződésünket, hogy a tanácsrendszer – a nyilván fékezett módon érvényesülő - nemzetközi tendenciák és a belső társadalmi gazdasági folyamatok hatására – alapvetően decentralizációs irányú – önfejlődésen ment át, ezért nem szemlélhető mindentől elvonatkoztatva valami statikus, megkövült szervezetrendszerként. Az egykori reformok egyébként nem véletlenül irányultak a „**tanácsrendszer önkormányzati típusú továbbfejlesztésére**„

Úgy véljük, a tanácsrendszer – a politikai rendszer béklyóiba zárva ugyan -, de a rendszerváltozás körüli időkre olyan fejlettségi fokot ért el, hogy az már különösebb megrázkódtatások nélküli átmenetet tett lehetővé önkormányzati rendszerre.

4.3. A rendszerváltozást követően a középszintű közigazgatásban a megyei (fővárosi) tanácsrendszer megszűnt, az ezen a szinten ellátott feladatok egy része az önkormányzatokhoz, míg főként a hatósági feladatok a tanácsi szakigazgatási szervektől önállósodott ágazati irányítású **dekoncentrált szervekhez került.**

A közigazgatás rendszerét érintő szervezeti és hatásköri változásokat követően támadt igazgatási ür kitöltésére alig akadt olyan tárca, amely ne hozott volna létre egy vagy több területi államigazgatási szervet. Ennek következményeként **1992. év végéig a fegyveres és rendészeti szerveket nem számítva már mintegy 32 különböző, a Ktv. hatálya alá tartozó államigazgatási szerv működött, 21 megyei, 11 pedig megyét meghaladó területi szinten.**

Balázs István jóval később 26, a Ktv. hatálya alá tartozó területi államigazgatási szervről tett említést, amelyből 18 megyei, 7 megyénél nagyobb területi illetékességgel, és 1 annál kisebb szinten működik.¹⁵⁴

Hozzáteesszük, hogy még ma is 40 fölött van a területi államigazgatási feladatokat ellátó szervek száma, ha ide számítjuk **a nem a Ktv. hatálya alá tartozó, és/vagy nem önálló hatáskörű, szervezetű államigazgatási szerveket.** Sokszor ez – kellő kritériumok híján – tényleg csak számolás kérdése, és a különböző számok alapján nem lehet pontosan megítélni e szervek valódi súlyát.

Az új szervek és az önkormányzatok összesen megközelítően 80.000 köztisztviselőt alkalmaztak, ami kétszerese a helyi és a megyei tanácsoknál alkalmazott 37.000 főnek.¹⁵⁵

A vázolt folyamat következtében az 1994-ben megalakult Kormánynak a területi államigazgatás és az egész középszintű közigazgatást illetően az 1990. óta megoldatlan problémákkal kellett szembenéznie.

Ezt követően kezdődött meg **a közigazgatási rendszer átalakítása.** A kormánybiztos vezetésével elkészített program rövid távon **a közigazgatás karcsúsítását,** a Kormány irányító szerepének növelését, az ellenőrzési rendszer megerősítését, hosszabb távon pedig **a közigazgatás hatékonyságát és modernizálását** jelölte meg elérendő célként.

Ezekben a célokban - legalábbis a program-alkotás szintjén – látható módon megfogalmazódott az eltökéltség a Nyugat-európai fejlődési irányhoz való felzárkózásra is.

A reform kiindulópontja az volt, hogy a területi államigazgatási szervek kevesebb, de tisztább profilú, főként hatósági feladatokat lássanak el, feladataikat pedig lehetőleg kisebb, de **összehangolt és ellenőrzött szervezettel** és a felülvizsgált szervezetnek megfelelő, csökkentett

létszámmal.

A területi közigazgatás rendezettebb egyensúlyi viszonyait kívánta elősegíteni a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat, amikor előírta: „Meg kell határozni az önkormányzati igazgatási szervek és a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek közötti munkamegosztás felülvizsgálatának rendező elveit.”¹⁵⁶

4.4. Ahogy említettük, a Kormányra a területi közigazgatást illetően számos probléma megoldása várt, élénk viták és több Kormányhatározat után¹⁵⁷ azonban **csak 1996-ban történt meg a hosszú távú reform végleges irányainak kijelölése.**¹⁵⁸

A dekoncentrált szervek átfogó felülvizsgálata és reformja kapcsán **Verebélyi Imre** a külön kormányprogram indokálul két körülményt említett.

A felülvizsgálatot egyrészt az indokolta, hogy **az állami dekoncentráció kiépítése bizonyos túlzásokkal ment végbe az önkormányzati decentralizációhoz képest**, másrészt a dekoncentráción belül erős ágazati fragmentáció és szeparatizmus érvényesült.

A felülvizsgálat alapelveként és kiindulópontjaként megfogalmazta, hogy **nem fogadható el a dekoncentrált szervek egyoldalú felértékelése** (sem pedig esetleges leértékelése), mivel a maga indokolt szerepkörében mind az önkormányzati, mind a dekoncentrált helyi igazgatási megoldásra szükség van.¹⁵⁹

A területi szinten lezajló változásokkal **Balázs István** is behatóan foglalkozott. Véleménye szerint a magyar helyi és területi önkormányzati rendszer jogállását tekintve az egyik legliberálisabb rendszernek tekinthető Európában, amely a megelőző társadalmi és politikai berendezkedésre mintegy **ellenhatásként jött létre**, ezért aztán annak jelenlegi rendszere **ellentmond igazgatási és gazdasági racionalitásoknak.**

A másik problémát abban látta, hogy az önkormányzati rendszer helyi és területi kiépítésével és az államigazgatás területi szintről való kivonulásával **egyre nagyobb számba jöttek létre a kellően nem koordinált és ellenőrzött dekoncentrált szervek.**

Rendkívül érdekes – mélyebb összefüggések felismerésére inspiráló megállapítást tesz, amikor megjegyzi, hogy az állami dekoncentrált szervek területi szerveinek megjelenésére az **„önkormányzatok az államigazgatási hatáskörök további decentralizációs igénnyel reagáltak”**, erre azonban az akkori körülmények között nem nyílt lehetőség.¹⁶⁰

Az említett megállapítás azt a véleményünket látszik erősíteni, hogy a területi közigazgatásban az állami és önkormányzati szervezetrendszer, valamint a hatáskörmegosztás **érzékeny közjogi egyensúlyra épül, amelynek megbomlása esetén kiegyenlítő folyamatok indulnak meg.**

Ha tehát feltételezzük, hogy a területi közigazgatásban kiegyenlítő folyamatokra is képes közjogi egyensúly áll fenn, akkor ebből mindenekelőtt az következik, hogy annak reformja során a rendszerszemléletű megközelítés és a közigazgatási szervezetrendszer arányait és egyensúlyát messzemenően

figyelembe vevő komplex folyamatok ismerete mellőzhetetlen.

A funkcióiban felülvizsgált területi államigazgatási szervezet működésének összehangolására és ellenőrzésére, továbbá minden szervet egyaránt érintő közös funkciók együttes ellátására **két szervezeti alternatívát dolgoztak ki.**

Ezeket az alternatívákat körvonalazta az **1996-os reformprogram** is, amely szerint: „A Kormány a jelenlegi szétagolt területi államigazgatási szerveket – azok szakmai önállóságának megőrzésével – egy területi hivatalba integrálja vagy a **hivatalvezető ellenőrzése és koordinálása** alá helyezi, annak érdekében, hogy összehangoltabb, kisebb, igazgatásilag és jogilag szakszerűbben működő területi államigazgatás jöjjön létre.”

Megjegyezzük, hogy az említett 1996-os reformprogramot megelőzően a területi államigazgatási szervek reformjának fő irányairól szóló **1105/1995. (XI.1.) Kormányhatározat** a területi államigazgatási szervek döntő többségének a **Kormány területi államigazgatási szervébe**, a közigazgatási hivatalba történő integrációját vezette volna be.

Az így beintegrált területi államigazgatási szervek az egységes megyei közigazgatási hivatalon belül az ágazati miniszter és a hivatalvezető feladat- és hatáskörileg szétválasztott kettős irányítása alatt, szakmailag önálló szakigazgatási szervként működtek volna.

Érdemes felfigyelni arra, hogy ezt a szervezeti integrációt megelőzte volna a **területi államigazgatási szervek hatásköri felülvizsgálata**, valamint egy ágazati integráció eredményeképpen kialakult struktúra kialakítása, sőt a Kormányhatározat az ágazati integrációt egy külön pontban is nyomatékosította.¹⁶¹

A hatáskörtelepítés alapvető irányát tekintve a Kormányhatározat hangsúlyt helyezett a **hatósági és szolgáltató jellegű feladatok** szétválasztására. Az állami hatósági jellegű hatásköröket a területi államigazgatási szervekhez, míg a nem hatósági, szolgáltató típusú (műszaki, laborvizsgálati, információs, dokumanetációs, képzési, továbbképzési) feladatok ellátását más szervekhez rendelte telepíteni.

A hatáskörtelepítés másik leágazásaként a Kormányhatározat fontosnak tartotta a hatósági ügyek körének a deregulációs követelmények és az EU követelményeinek megfelelő **állami szerepvállalás** szerinti felülvizsgálatát, valamint az is kifejezésre jutott, hogy az államigazgatási ügyek áttekintése során vizsgálni kell a hatásköröknek önkormányzati, köztestületi, illetve a megyei önkormányzat főjegyzőjéhez való telepítésének lehetőségét.¹⁶²

Ezt követően egy második ütemben irányozta elő a Kormányhatározat a közigazgatási hivatalok belső szervezeti tagozódásának, hatáskörének és szükség szerint speciális illetékességi területének felülvizsgálatát.

A vázolt – a területi államigazgatási szervek döntő többségére kiterjedő – integráció a megyei tanácsrendszerhez hasonló struktúrát jelentett volna, amelyben az egyes szakigazgatási szervek a megyei tanács szervezetébe integrálva működtek és a megyei tanács vb. valamint a minisztériumok kettős alárendeltsége (irányítása) alatt álltak.

Az ágazati integráció megindulását jelezte a területi államigazgatási szervek reformja első ütemének teljesítéséről és a további feladatokról szóló 1027/1996. (IV.3.) Kormányhatározat, amikor felhívta a földművelésügyi minisztert, hogy készítsen előterjesztést a megyei földművelésügyi hivatalok, a megyei állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomások, valamint a megyei növény-egészségügyi és talajvédelmi állomások **egy szervezetbe történő összevonására.**

A Kormányhatározat előirányozta továbbá a **fogyasztóvédelmi** feladat- és hatáskörök, valamint az **illetékhivatali** rendszer megyei önkormányzatokhoz, illetve főjegyzőhöz történő telepítését.

Elrendelte továbbá a területi államigazgatási szervek már az 1105/1995. (XI.1.) Kormányhatározatban is szereplő feladat- és hatásköri felülvizsgálatának folytatását, ami arra utal, hogy a Kormányhatározat végrehajtása megtorpant.¹⁶³

Az ezt követően megjelent **2171/1996. (VII.10.) Kormányhatározat** sürgeti („fel kell gyorsítani”) az 1027/1996. (IV.3.) Kormányhatározat feladat- és hatásköri, valamint szervezeti átalakítások végrehajtását, másrészt jelezte, hogy körvonalazódnak a területi államigazgatási szervek és a közigazgatási hivatalok kapcsolatának jövőbeni irányai.

A Kormányhatározat melléklete tartalmazta a közigazgatási hivatalokon belül **szakmailag önállóan** működtethető szerveket (megyei TÁKISZ-ok, megyei fogyasztóvédelmi felügyelőségek, megyei munkabiztonsági és munkaügyi felügyelőségek), valamint azt is megállapította, hogy a hatósági és szolgáltató feladatok szétválasztását követően az ÁNTSZ megyei szervei beépíthetők a közigazgatási hivatal szervezetébe, míg a többi területi államigazgatási szerv a közigazgatási hivatal **koordinációja és ellenőrzése** alá tartozna.¹⁶⁴

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a területi államigazgatási szervek feladat- és hatáskörének felülvizsgálata – mint végre nem hajtott feladat – szinte permanens módon megjelenik a Kormányhatározatokban. Megállapítható az is, hogy a 2171/1996. (VII.10.) Kormányhatározat a területi államigazgatási szervek és a közigazgatási hivatal **jövőbeni kapcsolatait** már sokkal differenciáltabban szabályozza, mint az 1105/1995. (XI.1.) Kormányhatározat, amely még szinte valamennyi szervet integrálta volna a közigazgatási hivatal szervezetébe. Ahogy látható, a 2171/1996. (VII.10.) Kormányhatározat már csupán három (továbbá gazdálkodásukkal: a megyei tűzoltó parancsnokságok és a megyei polgári védelmi parancsnokságok) integrációjával számol.

Gyanítjuk, hogy a szervezeti integráció alól kivont szervek körének szűkülése mögött az egyes tárcák eredményes és nagyon is hatékony ellenállása állhat. Ez annál is valószínűbb, mert a jelzett változásokat nem a feladat- és hatáskörök felülvizsgálata alapozta meg.

Megemlíjtük, hogy a később hatályba lépett 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet és a 2171/1996. (VIII.10.) Kormányhatározat inkohereenssé vált, mivel a Kormányhatározat által koordináció alá vont területi erdőfelügyelőségek és erdőrendezési szolgálatok, valamint a vízügyi hivatalok

a Kormányrendelet szerint már nem minősültek területi államigazgatási szervnek.

Szemben a 2171/1996. (VII.10.) Kormányhatározattal, a területi államigazgatási szervek reformjának végrehajtásáról szóló **1094/1996. (VIII.30.) Kormányhatározat** már arról rendelkezett, hogy a **fogyasztóvédelmi felügyelőségek** 1997. január 1-től az ágazati minisztérium irányítási jogának megtartásával beépülnek a közigazgatási hivatalokba.¹⁶⁵ (A fogyasztóvédelmi felügyelőség mellett 1997. november 1-től a megyei (fővárosi) gyámhatóságok is szakmailag önálló igazgatási szervként működnek a közigazgatási hivatal szervezetében.)

A 2171/1996. (VII.10.) Kormányhatározathoz képest tehát ismételt visszalépés történt, mivel a korábbi 3+2 területi szerv helyett csupán egy, a fogyasztóvédelmi felügyelőség szervezeti integrációjára került sor.

Úgy tűnik, feltehetőleg hosszabb-rövidebb ideig tartó kötélhúzás után az az elképzelés maradt felül, amely szerint a lecsökkentett területi államigazgatás integrációját elsősorban **nem szervezeti integrációs eszközökkel kell biztosítani**, hanem elégséges a kormányhivatallá alakuló közigazgatási hivatal vezetőjének **koordinációs és ellenőrzési jogkörét ehhez biztosítani**.¹⁶⁶

Emellett a Kormányhatározat **ismételten előírta**, hogy a megyei földművelésügyi hivatalokat, az élelmiszer-ellenőrző állomásokat és a növény-egészségügyi állomásokat szakmai önállóságuk és hatósági jogkörük megtartása mellett egy szervezetbe, a **megyei mezőgazdasági igazgatóságokba kell integrálni**.¹⁶⁷

Ezt egyébként már az 1027/1996. (IV.3.) Kormányhatározat is tartalmazta, de ezek után talán már az sem meglepő, hogy ezt a Kormányhatározatot sem sikerült végrehajtani.¹⁶⁸ Feltételezzük, hogy az integrációnak ezt a széles kört átfogó megoldását az ágazati minisztériumok heves ellenállása miatt elvetették.

A közigazgatás reformjának 1997-1998. évi kormányzati feladattervéről szóló **2039/1997. (II.12.) Kormányhatározat** több fontos reformintézkedés mellett csupán a területi közigazgatás néhány részterületét érintette, tehát semmi esetre sem tekinthető átfogó programnak.

Amit feltétlenül ki kell emelni: döntés született a megyei önkormányzatok kötelezően ellátandó feladat- és hatásköreinek hosszú távra vonatkozó meghatározására, továbbá a Kormányhatározat annak vizsgálatát is előírta, hogy a **központosított állami feladatok közül melyek decentralizálhatók a megyei önkormányzatokhoz és szerveihez**.

4.7. Habár a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló feladataival kapcsolatos kormányzati elképzelés (a MeH politikai államtitkára által készített szakmai anyag) szerint: „Erősíteni kell a közigazgatási hivatalok koordinatív és ellenőrzési hatáskörét a területi államigazgatásban”, a regionalizációs elképzelésekkel is megtermékenyített, a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről

szóló **1052/1999. (V.21.) Kormányhatározatban** nyomát sem találjuk a koordinációs és ellenőrzési hatáskörök erősítésének.

Az 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat a központi közigazgatás működésének továbbfejlesztése érdekében azt tűzte ki célul, hogy a miniszteriális feladatok közül e szinten csak az ágazati stratégiai, szabályozási és az ellenőrzési feladatok közül a közigazgatási szolgáltató és információs feladatokat, valamint az egyedi hatósági jogköröket a minisztérium szervezetétől elkülönült, önálló hatáskörű központi hivatalra, a területi kormányhivatalra, a tárca által irányított területi vagy helyi államigazgatási szervre, önkormányzati közigazgatási szervre, illetőleg civil szféra szervezeteire bizzák.¹⁶⁹

Ennek érdekében **vizsgálni kell a területi államigazgatás regionális alapokra helyezésének** lehetőségét, és arra kell törekedni, hogy másodfokú hatóságként a megyei szintet meghaladó **regionálisan szervezett államigazgatási szerv járjon el**, továbbá a jelenleg is regionális szinten működő szervek esetében **meg kell kísérelni a hét tervezési-statisztikai régió kereteinek megfelelő** illetékességű területi harmonizációt, valamint a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok közül a hét tervezési-statisztikai régió munkaszervezetének székhelye szerinti hivatal vezetőjének **kiemelt feladata legyen a régióban működő dekoncentrált szervek tevékenységének koordinációja és ellenőrzése.**¹⁷⁰

További célkitűzésként fogalmazódott meg –, ahogy azt az előzőkben már említettük - **új területi államigazgatási feladatot elsősorban a már meglévő területi államigazgatási szervekhez**, ennek hiányában a közigazgatási hivatalokhoz telepítsenek¹⁷¹ és a területfejlesztési régiók működési tapasztalatai, valamint a javasolt feladat- és hatásköri, illetve szervezeti változtatások alapján vizsgálják meg a **választott testülettel rendelkező önkormányzati régiók** kialakításának lehetőségét is.¹⁷²

E kormányzati törekvés – a címben jelzett téma szempontjából – három vonatkozásban érdemel kitüntetett figyelmet. Egyrészt mint a rendkívül differenciált, ugyanakkor összehangolatlan területi államigazgatás **egységesítésére, koordinálására tett kísérlet**, másrészt mint a regionalizációs folyamatok továbbfejlesztésének egyik lehetősége, azaz a már meglévő **tervezési-statisztikai régiók markáns államigazgatási régiókká történő átalakítása, harmadrészt pedig a választott testülettel rendelkező regionális önkormányzatok létrehozatala**. Talán e három kiragadott terület is érzékelteti a közigazgatás korszerűsítésének nehézségét, ami a közigazgatás bonyolult jellegéből adódik.

4.8. A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladatterv tárgyában megjelent **1057/2001. (VI.21.) Kormányhatározatba** a helyi, területi államigazgatás területén megjelenített feladatok nagy része - „folytatni kell” szövegrésszel - került be, és ez arra utal, hogy az **1052-es Kormányhatározat számos rendelkezését nem sikerült végrehajtani.**

Ilyen feladatként fogalmazódik meg a területi államigazgatási szervek

feladat- és hatáskörének, szervezetének felülvizsgálata, a területi államigazgatás regionális alapokra helyezésének további vizsgálata. A Kormányhatározatban ugyanakkor már nem szerepel az önkormányzati régiók kialakításával kapcsolatos feladat.

A Kormányhatározat végrehajtásának, illetve a feladat- és hatáskörök áttekintésének **Baranya megyei tapasztalataira** más összefüggésben később még visszatérünk.

Itt azt jegyezzük meg, hogy az 1052-es Kormányhatározat által kijelölt hatáskör-revízió célja végső soron a **közigazgatás működésének megváltoztatása** volt. A tárcák szeparatizmusa miatt a hatáskörök felülvizsgálata azonban csupán szerény eredményeket hozott, amely abból a szempontból is „veszélyesnek” minősíthető, hogy az EU jogharmonizáció sem végezhető el a régi és az új feladatok pontos számbavétele nélkül.

A hatáskörök körüli átláthatatlan viszonyok akadályozzák továbbá a közigazgatási reformok sikerét is, mert nem lehet pontosan tisztázni, hogy **mihez képest kellene a jogtisztítást** (pl. egyes szolgáltatói jellegű feladatokat „kiszervezni” a közigazgatásból) elvégezni és a közigazgatási szervek körét meghatározni, illetve a szükséges szervezeti változtatásokat végrehajtani.

Úgy látjuk azonban, hogy a Kormányhatározat a korábbiaktól eltérően sokkal világosabban fogalmazza meg a célt: **olyan közigazgatásra van szükség, amely képes megfelelni az állam változó szerepének és a piaccgazdasági körülményeknek** (továbbá annak az EU-elvárásnak is, hogy „kapacitással” rendelkező közigazgatásra van szükség).

Ebből kiindulva az 1057-es Kormányhatározat mindenekelőtt három területen kíván változásokat elérni:

- A központi közigazgatás túlságosan sok egyedi jogkörrel rendelkezik, így nem tud **ellenőrzési, koncepció-alkotási** feladatainak megfelelni.
- Átalakításra, megerősítésre szorul **az állami ellenőrzési rendszer.** (A strukturális alapok miatt az EU is elvárja az önkormányzatok ellenőrzésének megerősítését.)
- Végül tudatos **közszektor-politikára** van szükség (ez a cél korábban csak elvétve fogalmazódott meg).

Megjegyezzük, hogy az 1057-es Kormányhatározat az első, amely az EU elvárásainak megfelelően, **tudatos közszektor-politikára** való törekvést jelez. Ennek része a megfizetett és elismert, valamint folyamatosan továbbképzett közszolgálat is.

Sajnos azt is látni kell azonban, hogy olyan tendenciák is jelentkeznek, amelyek ezen a téren is ellentétesek a nyugat-európai fejlődési iránnyal és végső soron nem a decentralizációnak, hanem a „rendcsináló” központosításnak kedveznek (pl. az illetményrendszer „bemerevítése”, kötött létszám gazdálkodás, egyes szervek törekvése, hogy szabaduljanak a Ktv. hatálya és így kötöttségei alól).

Összefoglalva és értékelve a területi közigazgatás átfogó rendezésére irányuló reformot, úgy ítéljük meg, hogy az államigazgatási alrendszer tekintetében a területi államigazgatás 1995. év végén elindított reformja, valamint – bár annak részletes elemzésére nem tértünk ki - az Ötv. 1994. évi jelentős módosítása nem hozta meg a kívánt és szükséges változásokat. Fogalmazhatunk azonban úgy is, hogy a folyamat zsákutca-ba jutott.

A területi államigazgatás reformja napirendre tűzte ugyan a területi államigazgatási szervek rendszerének felülvizsgálatát, előbb a széles körű, majd az egyre csökkenő mértékű – feladat-felülvizsgálattal egybekötött – szervezeti integrációt, ez azonban csak kis részben valósult meg. **Részeredményként könyvelhető el a közigazgatási hivataloknak a Kormány területi hivatalává válása, feladatkörük nagymértékű kiszélesedése és annak deklarálása, hogy új dekoncentrált szervek nem hozhatók létre.**¹⁷³

Nem került sor ugyanakkor a szabályozás, az irányítás, a szervezeti, gazdálkodási standardok kialakítására és államigazgatásba történő átvitelére.

A szerény eredményeken aligha csodálkozhatunk, különösen akkor, ha a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladatterv tárgyában készült Kormány-előterjesztés a területi közigazgatásról a következő néhány lakonikus és homályos megállapítást olvassuk: „A területi államigazgatási szervek az államigazgatás konkrét cselekvésének legfontosabb szervei. Működésük összehangolását és ellenőrzését javítani, illetve növelni kell a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok, mint a Kormány területi szervei útján. Meg kell teremteni a területi államigazgatás integrált működtetésének feltételeit.” (Kérdés: Milyen fajta integrációra kell itt gondolni és milyen feltételek megteremtéséről van szó?)

A területi államigazgatási szervek reformja során bekövetkezett változások végül a közigazgatási hivatalok irányítási rendjének módosulásához vezettek: **a hivatalok státusának és kiszélesedett hatáskörének megfelelően szervezeti irányításuk a MeH-t vezető miniszterhez került.**

A közigazgatási hivatalok funkciójának, feladatkörének, szervezetének, működésük feltételrendszerének továbbfejlesztése összekötődött a közigazgatás fejlesztésének irányjaival.

Mindennek olyan módon kellett/kellene eleget tenni, hogy az eredmények **az államigazgatás egységesebbé válásához is hozzájáruljanak**, továbbá előmozdítsák a közigazgatás olyan területi beosztásának kialakulását, amely leginkább megfelel a kistérségek, a megye és a régiók szintjén lejátszódó **belső folyamatoknak**, egyúttal pedig biztosítják az EU-hoz történő csatlakozás előnyeinek optimális kihasználását.

Az utóbbi évek eredményeként könyvelhető el, hogy **lefékeződött a dekoncentrált szervek további szaporodása**, de – az egyes tárcák alkalmazkodóképességének és leleményességének következtében – teljes mértékben **nem állt meg**, csupán több esetben az történt, hogy egy részük –

önálló szervezeti létének megszüntetésével - sajátos metamorfózison ment át, annak érdekében, hogy kivonják magukat a területi koordináció és ellenőrzés alól.

A területi államigazgatási szervek létrehozásával kapcsolatos moratóriumra adott válasz volt az előbbieken kívül az is, hogy egyes közigazgatási szerveket közalkalmazotti jogállással működő intézmény formájában, vagy olyan ügyfélszolgálatként, kirendeltségként hoztak létre, amelyek nem rendelkeztek szervezeti és jogi önállósággal, és így – mint a minisztérium kihelyezett szerve – szabadulni tudtak a közigazgatási hivatal „zaklatása” alól.

Ha így tartunk tükröt a területi államigazgatás elé, akkor e szervek száma 42 körül van, tehát majdnem visszanöttek az 1994-1990. között lenyesett „csápok”.

Meggyőződésünk szerint a területi közigazgatás reformjának kudarcáért legkevésbé sem a reform kidolgozói okolhatók. Az okokat sokkal inkább abban a **politikai környezetben** kell keresnünk, amelynek sajnálatos módon az is részévé vált, hogy az egyes tárcák – **erős kormányzati és politikai akarat, valamint szélesebb alapokon nyugvó politikai konszenzus hiányában** - rendkívül hatékony ellenállást tudnak kifejezni az érdekeikkel szemben álló reformcélokkal szemben. (Íme, már megint, de vélhetően nem utoljára, a politikai erők konszenzusát hiányoljuk!)

Nem lehet tehát eléggé aláhúzni a közigazgatási reformokban a **politikai környezet szerepét**, mert ha az **nem nyitott az igazi változásokra**, akkor a közigazgatási reform folyamatában, a körülményektől függően, teljesen ellentétes szerepet is betölthet.¹⁷⁴

Végül szükségesnek látjuk felhívni a figyelmet a közigazgatás reformja és az Alkotmány reformjának szoros kapcsolatára és kölcsönhatására. Ez az összefüggés is a komplex megközelítés és szemlélet érvényesítésének fontosságára hívja fel a figyelmet és a reformlépések időbeli ütemezését teszi szükségessé.

3. ábra

**A területi államigazgatás szervezete a reform előtt
(1994-ben)**

1..	Miniszterelnöki Hivatal	—
2.	<i>Belügyminisztérium</i>	Fővárosi és Megyei Közigazgatási Hivatal Menekültügyi és Migrációs Hivatal Befogadó Állomásai Országos Testnevelési és Sporthivatal Megyei Hivatalai Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatok Megyei Tűzoltó Parancsnokságok Megyei Polgárvédelmi Parancsnokságok
3.	<i>Földművelési Minisztérium</i>	Megyei Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalok Megyei Állategészségügyi és Élelmiszer Ell. Állomások Megyei Növényegészségügyi és Talajv. Állomások Megyei Földművelésügyi Hivatalok Erdőfelügyelőségek Megyei Földhivatalok OMMI Fajtakísérleti Állomásai Erdőrendezési Szolgálatok
4.	<i>Honvédelmi Minisztérium</i>	—
5.	<i>Igazságügyminisztérium</i>	—
6.	<i>Ipari és Kereskedelmi Minisztérium</i>	Fogyasztóvédelmi Felügyelőségek MGSZ Területi Földtani Hivatalok OMH Mértékhitelítő Hivatalok Állami Energia és Energiabizt. Felügyelet területi szervei
7.	<i>Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium</i>	Környezetvédelmi Felügyelőségek Természetvédelmi Igazgatóságok Nemzeti Park Igazgatóságok Területi Főépítési Hivatalok Regionális Műemlékfelügyeleti Igazgatóságok
8.	<i>Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium</i>	Megyei Közlekedési Felügyelet Hírközlési Felügyelet Területi Vízügyi Igazgatóságok Ár- és Belvízvédelem Közp. Szerv.
9.	<i>Külügyminisztérium</i>	—
10.	<i>Művelődési és Köznevelési Minisztérium</i>	—
11.	<i>Munkaügyi Minisztérium</i>	Munkabiztonsági és Munkaügyi Felügyelőségek Fővárosi és Megyei Munkaügyi Központok
12.	<i>Népjóléti Minisztérium</i>	ÁNTSZ területi Hivatalok
13.	<i>Pénzügyminisztérium</i>	APEH megyei igazgatóságok
14.	Központi Statisztikai Hivatal	KSH területi igazgatóságok

(Forrás: Pálné Kovács Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*
Bp.-Pécs 1999. 153. old.)

4. ábra

**Központi és területi közigazgatás szervezete Magyarországon
a reform után**

	Miniszterelnöki Hivatal	—
2.	Belügyminisztérium	Fővárosi és Megyei Közigazgatási Hivatalok (20) (Fogyasztóvédelmi Felügyelőségek, Gyámhivatalok, Vagyonátadó bizottságok) Menekültügyi és Migrációs Hivatal Befogadó Állomásai Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatok (19) Megyei Tűzoltó Parancsnokságok Megyei és Fővárosi Polgári Védelmi Parancsnokságok
3.	Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium	Megyei, Fővárosi Földhivatalok (20) Állategészségügyi és Élelmiszer Ellenőrző Állomások (20) Állami Erdészeti Szolgálatok (10) Földművelésügyi Hivatalok (19) Országos Kárrendezési Iroda területi kirendeltségei (13) Növény-egészségügyi és Talajvédelmi Állomások (20) OMMI területi fajtakísérleti állomásai (28+8)
4.	Honvédelmi Minisztérium	—
5.	Igazságügyi Minisztérium	—
6.	Gazdasági Minisztérium	Műszaki Biztonsági Főfelügyelet területi szervei (10) MGSZ Területi Földtani Hivatalok (7) OMH Mértékhitelítő Hivatalok (20) MBM Bányakapitányságai (4) Regionális Idegenforgalmi Bizottságok Titkárságai (9) (minisztérium részeként)
7.	Környezetvédelmi Minisztérium	Környezetvédelmi Felügyelőségek (12) Nemzeti Park Igazgatóságok (9) Területi Főépítész Irodák (a minisztérium részeként)
8.	Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium	Megyei Közlekedési Felügyeletek (20) Hírközlési Felügyeletek (5) Területi Vízügyi Igazgatóságok (12)
9.	Külügyminisztérium	—
10.	Oktatási Minisztérium	—
11.	Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma	—
12.	Ifjúsági és Sportminisztérium	—
13.	Szociális és Családügyi Minisztérium	Fővárosi és Megyei Munkaügyi Központok (20)
14.	Egészségügyi Minisztérium	ÁNTSZ megyei, fővárosi hivatalok (20)
15.	Pénzügyminisztérium	APEH megyei igazgatóságok (20)
16.	KSH	KSH Területi igazgatóságok (20)

(Forrás: Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás
Bp.-Pécs, 1999. 154. old.)

III. A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS ELMÉLETI ALAPJAI

Dolgozatunknak most következő részében elsősorban elméletileg igyekszünk előkészíteni és dogmatikai oldalról megalapozni a területi közigazgatásról szóló későbbi fejtegetéseinket.

A közigazgatás két alrendszerét tárgyaló és most sorra kerülő részben a hangsúlyt az önkormányzati igazgatásra, illetve a közigazgatás egységének igazolására helyezzük, és ettől - a dogmatikai előkészítés érdekében - időlegesen elszakítjuk, majd később összekapcsoljuk a vele szervesen összefüggő dekoncentrált államigazgatás helyével, szerepével foglalkozó vizsgálódásunkat.

1. Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás, mint a közigazgatás alrendszerei

1.1. A közigazgatás - mint rendszer - alrendszere az államrendszernek, és a politikai rendszernek, és önmaga is szinte végtelen számú alrendszerből tevődik össze.¹⁷⁵ Ezek sorából emeljük ki a témánk szempontjából fontos két, **alrendszert**, az önkormányzati igazgatást és az államigazgatást.

Valójában az önkormányzati igazgatás is állami igazgatás, hiszen az **egységes állami mechanizmusnak az önkormányzatok is alkotó elemei**, igazgatási tevékenységük pedig része az állam igazgatási tevékenységének.

Az államigazgatási és önkormányzati közigazgatási szervek közötti feladat- és hatáskörmegosztás a polgári demokráciákban hosszú fejlődési folyamat eredményeként alakult ki.

Egyesek véleménye szerint az államigazgatási és önkormányzati közigazgatás közötti **hatáskörmegosztás** egyszerűen csak **munkamegosztás**, míg mások kitartanak amellett, hogy az önkormányzati feladatok az önkormányzatok **önálló hatalmi ág** jellegéből erednek.¹⁷⁶

Az itt exponált kérdést – tekintettel annak összetett és bonyolult voltára – dolgozatunknak a területi hatalommegosztással kapcsolatos részében vizsgáljuk részletesen.

1.2. A közigazgatás önkormányzati alrendszerét célszerű volna az önkormányzat definíciójával kezdeni, ám meg kell állapítani, hogy az önkormányzat, önkormányzatiság tartalmi gazdagsága miatt egy-két mondatba aligha sikerülne belesűriteni a lényegét. Ezért inkább azt a módszert választjuk, hogy a tartalom feltárását a főbb sajátosságok bemutatásán keresztül kíséreljük meg.

Ezt megelőzően azonban jelezzük, hogy mégis van egy definíció, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája által adott fogalmi meghatározás, amit segítségül hívhatunk. Eszerint: „A helyi önkormányzás a helyi igazgatási szervek jogszabályi kereteken belüli jogát, effektív lehetőségét jelenti, a közügyek jelentős részének saját hatáskörbe és a lakosság érdekében történő szabályozása és igazgatása terén.”¹⁷⁷

Mivel a definíció részletesebb elemzést nem igényel, továbbhaladva a következőkben az önkormányzat tartalmi összefüggéseit igyekszünk megragadni.

Az önkormányzatoknak történetileg szemlélve két típusa alakult ki. Az egyik esetben a területi, térségi kapcsolatok játszottak szerepet, és az így létrejött önkormányzatok önigazgatása „eredeti formában” (vagyis nem az állam által átruházott hatáskörben) látta el a közösségi ügyeket. Ezek a helyi önkormányzatok, korábbi terminológia szerint: **területi önkormányzatok**.

Magyary Zoltán az önkormányzat kialakulását és jellemzőit elemezve mondja: „Az önkormányzat az emberektől indult ki abban az időben, amikor még a lóháton való közlekedés és hírszolgálat volt a leggyorsabb. Az embereknek, akik elismerték az államhatalom, a király tekintélyét, és magukat annak alávetették, településük helyén számos olyan szükségletük és érdekük merült fel, amelyek azonnali intézkedést kívántak és amelyeket a központi hatalom nem volt képes ellátni, nemcsak a távolság és az érintkezés nehézsége miatt, hanem azért sem, mert nem voltak a helyszínen alkalmas és elegendő számú közege.”¹⁷⁸

Az állami egység megszilárdulása és az állami centralizáció erősödése miatt Magyary Zoltán szerint előtérbe került a hatáskörök pontos elhatárolásának érdeke, és a változó szükségletektől, az erők játékától az „önkormányzat eleveenségétől” és a központi fölénytől függött, hogy az önkormányzat hatásköre hogyan alakult.¹⁷⁹

Hasonlóan vélekedik **Hermann Schulze** is. Megállapítja, hogy a középkorban az államhatalom fejletlensége miatt a községek és városok közösségei a saját ügyeiket szuverén módon oldották meg, abban a közegben azonban hiányzott minden egységes állami befolyás és az állami feladatok tervszerű végrehajtása.

Az egységes államhatalom fellépése és befolyása az újabb idők jelensége. A későbbi fejlődés során a német területi önkormányzat fogalma összekapcsolódott az olyan állami feladatok végrehajtásával, amelyekről az állam nem saját hatóságai útján gondoskodott.¹⁸⁰

Az önkormányzatok igazgatásszervezési jelentősége mellett azonban nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy az önkormányzatok kiépülésében eleinte politikai szempontok játszottak szerepet, mivel a közösségi lét, a politikai részvétel keretét szolgálták, és a polgári önkormányzatok automatikusan nem váltak az államigazgatás alapegységévé.

Az önkormányzatok jellegével kapcsolatban Hermann Schulze hivatkozik a **Rudolf Gneist** által adott önkormányzat-fogalomra, amely erőteljes angol hatásokat tükröz. Gneist a helyi közigazgatás egyik jellemzőjeként az igazgatási személyzet nem fizetett, tiszteletbeli jellegét emeli ki, másrésről az önkormányzatot az állam és a társadalom közötti közvetítő kapocsként fogja fel.¹⁸¹

Carl Dieckmann a települési önállóság gyökereit szintén a középkori viszonyokban látja, amikor még minden község viszonylag szabadon igazgatta önmagát. Ennek a helyzetnek vetett véget a tartományúri hatalom megerősödése. Poroszországban ez a folyamat különösen erőteljes formában nyilvánult meg, amikor I. Frigyes „a középkori városi alkotmányok felfüggesztésével az államot megfosztotta tartóoszlopaitól.”¹⁸²

1.3. A másik önkormányzati típus a szakmai vagy funkcionális (élethivatási, vallási stb., összefoglaló elnevezéssel: testületi) önkormányzat, amelynek kialakulásában a tevékenység, az érdekérvényesítés volt a döntő.¹⁸³

Rolf Stober, de más szakirodalmi szerzők is különbséget tesznek önkormányzat között **politikai és jogi értelemben**. **Politikai értelemben** vett önkormányzatról a lakosság aktív, öntevékeny együttműködése kapcsán beszélnek, amelynek célja a helyi közfeladatok megoldása, a döntéshez fűződő felelősségtudat erősítése.

Az önkormányzat fogalmát **jogi értelemben** annak jelölésére használják, hogy az önkormányzat saját felelősségére, általa létrehozott igazgatási szervezettel közigazgatási feladatokat lát el.¹⁸⁴

Alfons Gern szintén megkülönbözteti az önkormányzatot politikai és jogi értelemben. Jogi értelemben az önkormányzat: „közigazgatási feladatok saját felelősségre történő végrehajtása, önálló igazgatási egységként, állami felügyelet mellett, törvényi felhatalmazásra.”¹⁸⁵

Németországban a kommunális önkormányzatok alkotmányjogi helyzetét az Alaptörvény 28. § (2) bekezdése (Art. 28 Abs. 2 II. „Der Bund und die Länder”) szabályozza. Ennek alapján az önkormányzatokat megilleti a jog, hogy a „törvény keretei között” (in Rahmen der Gesetze) saját felelősségükre kormányozzanak és szabályozzák a helyi közösség társadalmi viszonyait.

Az Art. 28 Abs. 2 GG garanciális tartalmának meghatározása nem egyszerű feladat, mivel a törvény keretei attól függnek, hogy a törvényhozó a szabályozást milyen tágon vagy milyen szűken vonja meg. Arról az Alaptörvény sem szól, hogy a törvényhozás határai pontosan hol húzódnak.

Áttörést az a klasszikus próbálkozás sem hozott, amely ma az Art. 19 Abs. 2 GG rendelkezésén alapulva alkotmányos védelemben részesíti az önkormányzati alapjogokat és tilalmazza az önkormányzat „lényegi tartalmának, lényegi magjának” (*Wesensgehalt, Kernbereich*) elvonását.¹⁸⁶

A szövetségi alkotmánybíróság már több eset kapcsán leszögezte, hogy a kommunális önkormányzatok és önkormányzati szövetségek államszervezetileg a tartományok részei.¹⁸⁷ Az alkotmánybíróság határozataiban azt is aláhúzta, hogy az önkormányzatoknak, mint az államszervezet részeinek az Alaptörvény 28. § (2) bekezdésében biztosított alapjogait nem lehet *individuális alkotmányos alapjogként* felfogni. Ilyen értelmű „természetjogias” megközelítésnek az alkotmánybíróság nem ad helyt, hanem sokkal inkább az önkormányzatok államszervezeti integráltságát hangsúlyozza.¹⁸⁸

A magyar helyi önkormányzatok „alapjogaival” kapcsolatban **Ádám Antal** hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 44/A. §-ában megjelölt ún. „önkormányzati alapjogok” nem tekinthetők nemzetközi jogi és alkotmányjogi értelemben vett alapjogoknak. Az alapjogok kifejezés ugyanis csak az ún. emberi és állampolgári jogokat illeti meg.

A helyi önkormányzatoknak a 44/A. §-ban megjelölt „alapjai” már csak a terminológiai különbségek okán sem tekinthetők az Alkotmány 8. §-ában és a XII. fejezetében szabályozott „alapvető” emberi és állampolgári jogok egy csoportjának. A terminológiai okokon túlmenően pedig azért sem, mert az önkormányzatoknak (és képviselő-testületeiknek) csak **alapvető hatásköri jogai vagy hatásköri alapjai** lehetnek, és e jogok nem tekinthetők hagyományos értelemben vett alapjogoknak.¹⁸⁹

Az Alkotmány 42. §-ának demokratikus értékeivel kapcsolatban **Ádám Antal** arra mutat rá, hogy a magyar önkormányzati rendszer nem egyszerűen a **központi államhatalom decentralizálásán**, hanem az Alkotmányban felsorolt települési és területi egységek **választópolgárainak önkormányzáshoz való alapjogán nyugszik**.

A települési önkormányzatok **alapjogi alapoottságának** olyan következménye van, hogy szemben a német alkotmányjogi koncepcióval a **helyi önkormányzatok nem sorolhatók be a közjogi autonómiák „köztestület” elnevezésű nagy családjába**.¹⁹⁰

Elfogadva Ádám Antal előbbiekben ismertetett álláspontját, úgy véljük, egy olyan megkülönböztető és félre nem érthető megnevezésre volna szükség, amely egyrészt kifejezi a nemzetközi jogi és alkotmányjogi értelemben vett alapjogoktól való különbséget, de egyben kifejezésre juttatná az önkormányzati rendszer Alkotmányból levezethető kiemelkedő közjogi helyzetét is. (A következőkben hivatkozunk a bajor alkotmánybírói példára, amely talán adalékul szolgálhat a fogalomalkotáshoz.)

A német önkormányzatok Ádám Antal által is említett alkotmányos helyzetét tükrözi **Roman Herzog** véleménye is, aki hangsúlyozza, hogy a kommunális önkormányzat nem önálló, különálló fogalom, hanem a decentralizáció fogalmi köréhez tartozik.¹⁹¹

A kommunális önkormányzat alkotmányos helyzetének tisztázásában a német szövetségi alkotmánybíróság játszott jelentős szerepet, amikor kimondta, hogy a helyi önkormányzati jogok **intézményi garanciaként és nem alkotmányos alapjokként** foghatók fel (Offenbach-Urteil).

A **bajor alkotmánybíróság** úgy tűnik tovább ment ennél, amikor az önkormányzati jogok intézményi garancia-jellege mellett hangsúlyozta, hogy az egyidejűleg „**alapjoghoz hasonló jog**” (*grundrechtsähnliches Recht*).¹⁹²

Továbbra is fennáll azonban a kérdés, hogy mi a pontos tartalma az alapjoghoz hasonló jognak, illetve mennyiben korlátozott e jog érvényesíthetősége. A kérdésfeltevés annál is inkább indokolt, mivel úgy tűnik, hogy az alkotmánybíróság ítéletében csupán a helyi önkormányzat

perkéességének megállapítására szorítkozott.¹⁹³

Hozzáteesszük, hogy az európai országok nagyobb része az alkotmányokban nem az „**önkormányzáshoz való jogot**”, hanem a **helyi önkormányzás elvét**, a helyi önkormányzat fogalmát szabályozza. Ha pedig kivételesen mégis előfordul, hogy bár a fogalmat nem alapjog, hanem ahhoz hasonló jog formájában jelenítik meg, akkor is az alanyi oldalra nem a **választópolgárok közössége**, hanem a helyi önkormányzat, illetve közjogi testület kerül.

Az összehasonlítás arra világít rá, hogy a magyar önkormányzati törvény rendkívül progresszív, és talán a nyugat-európai országok számára is példát adhat, ami az önkormányzatok alkotmányos szabályozásának tartalmát, terjedelmét, az alapvető jogok („alapjogok”) deklarálását, az önkormányzatok alkotmánybírói és bírósági jogvédelmét illeti.

Pálné Kovács Ilona arra a vertikális hatalommegosztási oldalra is ráirányítja a figyelmet, hogy az önkormányzás jogának a lakóközösség kollektív jogaként való elismerése azt jelzi: az állam ezzel a „népszuverenitás” települési szeletkéit birtokló helyi társadalmakkal szemben eleve **önkorlátozásra** kötelezte magát.¹⁹⁴

Persze ehhez az önkormányzati működés garanciális oldalát is jobban szemügyre kell venni.

Schmidt Péter szerint: „az önkormányzatok autonómiájának védelmére valódi garanciát az jelentene, ha az alkotmány nemcsak deklarálná az önkormányzati alapjogokat, hanem tartalmazná a legfontosabb garanciális szabályokat.”¹⁹⁵

A területi önkormányzatokra vonatkozó felügyelet és irányítás kialakulásának és elhatárolásának kapcsán **Szamel Lajos** is utal arra a lényegi kérdésre, hogy az önkormányzatok megítélésében két ellenkező póluson elhelyezkedő elmélet áll egymással szemben. Az egyik szerint az önkormányzatok **minden jogosítványa delegált**, a központi szervek által megjelenített államhatalomtól ered, ennek folytán működésük egésze szoros központi irányítás alá vonható, míg a másik álláspont szerint az önkormányzatoknak van **természetes, „eredeti” hatáskörük** a saját belügyeik igazgatására, és ezekkel kapcsolatban csak kormányzati felügyeletnek lehet helye.

Az állami közigazgatás közvetítésében delegált feladatok esetén a központi szervek számára az **irányításban rejlő többletjogok** is rendelkezésre állnak.¹⁹⁶

Ez a felfogás két, **modell-szerűen körvonalazható irányzatban** is megjelenik.

Az angolszász felfogásban az önkormányzatok úgy jelennek meg, mint amelyek döntően állami feladatokat valósítanak meg, míg a **kontinentális európai felfogásban** az önkormányzatok közösségi szerepe, a közösségi gyökerek bírnak jelentőséggel. Ezekben az országokban az önkormányzatok alkotmányos státusza azon a természetjogi alapon nyugszik, hogy az

önkormányzatok az állampolgárok közösségi jogait valósítják meg.¹⁹⁷

Ezzel kapcsolatban hivatkozunk a bajor alkotmánynak az önkormányzat „eredeti” jellegével (*Ursprünglichkeit der Gemeinde*), illetve annak természetjogi alapozottságára. Az alkotmány az önkormányzatok olyan természetes és eredeti jogait említi, amely egy természetes rendre alapozódik és amelyet az állam nem vonhat el.¹⁹⁸

Úgy véljük, a fenti gondolatokból mindaddig nem származhat félreértés, amíg a „természetjogi alapokra” való hivatkozás nem töltődik fel aktuálpolitikai tartalommal, ezen az úton haladva ugyanis könnyen el lehet jutni az állam és az önkormányzat szembeállításáig, sőt az önkormányzat államon kívüliségének gondolatáig is.

Szamel Lajos az önkormányzati feladat- és hatáskörök oldaláról azt is kiemeli, hogy azok elvileg elhatárolhatók, de nem **„természetjogias”** szemlélettel. Indokolatlan az államinak és az önkormányzatnak a megkülönböztetése, hiszen a területi önkormányzatok tevékenysége nem vitásan állami tevékenység.¹⁹⁹

Erre a problémára irányítja a figyelmet **Kiss László** is, amikor megállapítja, hogy az önkormányzatok XX. századi működéséről alkotott egyes véleményekben mintha valamiféle **„természetjogias”** felfogás éledne újjá.

Ez a felfogás az önkormányzatokat államon kívüli alakulatoknak tekinti, amelyek **ellensúlyt képeznek az államhatalommal szemben.**²⁰⁰ Másutt annak fontosságát húzza alá, hogy az önkormányzat (önkormányzás) joga **nem fogható fel állammal „szembeni” alapjogként.**

Nem kizárt azonban, hogy az állam bizonyos területeken olyan önállóságot biztosítson számukra, amellyel azok nemcsak a technikai jellegű feladatellátásban vehetnek részt. Ebben a kettősségben látja az önkormányzatokról szóló vita lényegét.²⁰¹

1.4. Az előbbieken felvillantott felfogásbeli különbségek jól kirajzolódnak az önkormányzatok - később részletesen tárgyalandó – hatalommegosztásban elfoglalt helyével kapcsolatos vitákban is, és ez azt jelzi, hogy ekörül még nem alakult ki teljes konszenzus.²⁰² Ma még nincs tiszta kép arról, hogy az állam végső soron milyen szerepet szán az önkormányzatoknak, elismeri-e őket a hatalommegosztás részeseiként.

Ivancsics Imre véleménye szerint az önkormányzatoknak **nincsenek „eredendő jogai és hatáskörei”**, amelyek e szerveket minden körülmények között megilletnék. Az önkormányzati jogokat is az állami elismertség alapozza meg. Követelmények felállításának, igények megfogalmazásának csak térben és időben meghatározott keretek között van értelme és létjogosultsága.²⁰³

Idővel akár az egyik, akár a másik megközelítés kerekedik majd felül, annyi már ma is bizonyos – és itt kanyarodunk vissza a problémafelvetés bevezető soraihoz -, hogy minden államnak a közigazgatási funkciókat

megvalósító **egységes közigazgatási rendszere** van, amelynek az **önkormányzati igazgatás is része**.

Ezt az egységet jól reprezentálja, hogy az önkormányzati és az államigazgatási feladatokat települési szinten az **önkormányzati szervezeten belül** látják el. Az államigazgatási feladatok végrehajtása az önkormányzati szervezet rendszerében annak dacára biztosítható, hogy az államigazgatási és az önkormányzati közigazgatási szervek felépítésében, a hatáskörök telepítésében lényeges különbségek mutathatók ki.

A közigazgatás egységének vizsgálata során **Magyary Zoltán** máig ható **megállapításokat tesz**: "Az önkormányzat nem szünteti meg a közigazgatás egységét, sőt egyöntetűségét sem. Csak az állami közigazgatásnak sajátos alakja. Az állami és önkormányzati szervek együttműködnek, sőt a legtöbb ügyben az önkormányzati és állami fokozatok kombinálódnak."²⁰⁴

Más összefüggésben a következőket mondja: "...az állam nagy mértékben rá van utalva a helyi önkormányzati közigazgatásra és viszont fordítva, az önkormányzati közigazgatás is életképtelen a posztindusztriális államban az állam nélkül... A helyzet tehát az, hogy az állami és önkormányzati közigazgatás egymással igen sűrűn össze van fonódva úgy, hogy egyik sem életképes a másik nélkül. A valóságban tehát nincs külön állami és külön önkormányzati közigazgatás, hanem egyetlen összefüggő közigazgatás van, a magyar közigazgatás."²⁰⁵

Csizmadia Andor a helyi önkormányzati igazgatás és az állami közigazgatás megkülönböztetését az osztrák közigazgatási jogban elterjedt hibás nézetből eredezteti. **A közigazgatás** – mondja – akár központi, akár helyi szervek látják el, **mindig állami közigazgatás**. Az ügyek intézésében a helyi szervek közvetlenebb részvétele **nem szünteti meg a közigazgatás állami jellegét**.

Hasonlóan vélekedik tehát mint Magyary Zoltán, azzal a különbséggel talán, hogy Magyary a közigazgatás egysége oldaláról, míg Csizmadia a közigazgatás állami jellege oldaláról közelít.

Csizmadia Andor arra is rávilágít, hogy az állami és önkormányzati igazgatást szembeállító sok eszmei zavar kialakulásában az 1870:42. tc. helytelen szövegezése is szerepet játszik. Ezt a kettősséget az 1886:21. tc. – minden egykori figyelmeztetés ellenére – fenntartotta. Concha Győző és Lechner Ágost azt húzza alá, hogy valójában nincs ellentét az állami és önkormányzati közigazgatás között. Azzal érveltek, hogy az önkormányzati közigazgatás is állami, és a kinevezés és választás nem azt a kérdést dönti el, hogy a közigazgatás állami vagy nem állami, hanem a kinevezés a közigazgatás magasabb kvalifikációját biztosítja.²⁰⁶

Günter Püttner szerint nincs minőségi különbség állami és kommunális igazgatás között.²⁰⁷

A korszerű önkormányzat-felfogás kelet-európai előfutáraként **Lorenz von Stein** álláspontja: „A főfelügyeleti jog folyománya azon tételnek, hogy minden önkormányzat mégis csak az egésznek egy szerves tagja marad, joga tehát tartalmilag abban áll, hogy az 'önkormányzati test'²⁰⁸ alkotmánya, és igazgatásának autonómiája és az állam igazgatásának törvényei közötti összhangot fenntartsa és helyreállítsa.”²⁰⁹ Stein szerint az „önkormányzati

testek” egyrészről az állam végrehajtó hatalmának önálló orgánumát, másrészről a kebelükbe tartozók szerves egységét képezik.

Megjegyezzük, hogy a magyar jogfejlődés osztrák közvetítéssel majd száz éves késéssel vette át az **önkormányzatok kettős felelősségét**, amelyet a francia forradalom jogalkotása mondott ki. A francia közelségben lévő **bajor helyi önkormányzatok ediktuma** viszont már néhány évvel a francia forradalom után deklarálta ezt az elvet.²¹⁰

Megállapítható tehát, hogy a közigazgatás egy rendszert alkot, amelyben mind horizontális, mind pedig vertikális nézőpontból jelentős törvényszerűségek, összefüggések és kölcsönhatások sorát felvonultató alrendszerek különböztethetők meg.

Horizontális megközelítésben a közigazgatás rendszere az állami közigazgatás, illetőleg az önkormányzati közigazgatás alrendszereire osztható fel. Erre már a dualizmus idején felhívta a figyelmet Tomcsányi Móricz és Mocsáry Lajos is.

A vertikális oldalról történő szétválasztás a közigazgatási szintek létezéséhez kötődik, amelynek alapján a két alrendszer: a központi közigazgatás és a helyi-területi közigazgatás.

Dolgozatunk további témája szempontjából ez utóbbi, a helyi-területi közigazgatási szint bír jelentőséggel, amelyen belül a horizontális elválasztást alkalmazva két terület különíthető el, a **dekoncentrált államigazgatás, valamint az önkormányzati közigazgatás**.

1.5. Habár a területi közigazgatás államszervezési elveivel később részletesen foglalkozunk, már most előre bocsátjuk, hogy az államhatalom területi megosztását körülírhatjuk a **centralizáció és decentralizáció fogalom párral** és azt is tudjuk, hogy – mivel ez a nemzetközi összehasonlítás során láthatóvá is vált – a polgári államok fejlődéstörténetét e két államszervezési elv **ciklikus változásai** jellemzik.

Ami közelebbről a központi és helyi szervek közötti munkamegosztás szervezeti modelljét illeti, az a decentralizáció és dekoncentráció elvén alapulhat.

Az angolszász elmélet az alapmodelleken belül különbséget tesz föderáció, devolúció, delegáció vagy dekoncentráció között.²¹¹ Az önállóság mértéke a föderatív szerkezetben a legnagyobb, míg a delegáció és a dekoncentráció a végrehajtási önállóság különböző mértékét jelenti.

A megkülönböztetést szolgálja az a szempont is, hogy a dekoncentrált szervezetekhez csak dekoncentrált, illetve delegált funkciók kerülnek, míg a képviseleti, önkormányzati szervezet decentralizált és dekoncentrált feladatokat egyaránt elláthat.

Az előbbieken elsősorban a közigazgatás önkormányzati alrendszerét vizsgáltuk a közigazgatás egysége szempontjából. A vizsgálódás során az önkormányzatok hatalommegosztásban játszott szerepét és az államhoz fűződő kapcsolatát illetően azonban több „elvarratlan szálát” hagyttunk hátra, amelyek tisztázását most a **területi hatalommegosztás** témakörébe ágyazva kíséreljük meg.

Mivel dolgozatunk kutatási céljai között azt is megfogalmaztuk, hogy kutatási témánkat hatalom- és demokrácia- elméleti kontextusban vizsgáljuk, mellőzhetetlennek tartjuk az önkormányzatoknak a vertikális hatalommegosztásban betöltött/betölthető szerepével részletesebben is foglalkozni.

A kérdés, amire végső soron választ keresünk: az önkormányzati autonómia, az önkormányzatoknak a hatalommegosztásban játszott szerepének véleményünk szerint szükséges kiszélesítése **hogyan járulhat hozzá egy jövőben körvonalazódó decentralizált demokratikus állam megteremtéséhez.**

2. A területi hatalommegosztás történeti és elméleti vázlata

2.1. A XVI-XVII. században megjelenő nemzeti szuverenitáskereszmék, illetve az abszolút monarchiák centralizációja hatására megkezdődik a középkori kiváltságokon nyugvó önkormányzati önállóság beszűkülése, és az állam centralizációs törekvései más megvilágításba helyezik az államterület felosztását és a települési önkormányzatok helyét.

A XIX. században végbemegy az a folyamat, amelynek végén a polgári állam és a helyi-területi önkormányzatok viszonyában lényegbevágó változás következik be, amennyiben **az állam „bekebelezi” az állam teljes területét saját közigazgatásába, és a helyi önkormányzatokat a polgári demokráciák alkotmányozási folyamatában „inkorporálja” az állami struktúrába.**²¹²

Ettől kezdve az állam és az önkormányzatok viszonyában lényeges változás áll be, mert a központi és helyi-területi szervek közötti viszonyrendszert már nem csak a hatalmi ellentétek és rivalizálás, hanem a munkamegosztás, illetve a feladatellátás összefonódása határozza meg.

Hasonló véleményt fogalmaz meg **Werner Thieme** is, amikor azt hangsúlyozza, hogy az állam és a kommunális önkormányzat csupán az egységes egész más-más oldala. A kommunák számos állami feladatot látnak el lojálisan és eredményesen, a konfliktusokat és az érdekellentétet azért nem tekinti „normális állapotnak”, mert tevékenységükben sok a közös vonás, ami az együttműködést erősíti.²¹³

Alapjában véve osztjuk Werner Thieme véleményét, de nem kétséges az sem, hogy a helyi hatalom mozgástere és működési lehetőségei mindenkor szoros összefüggésben állnak **a makropolitikai viszonyokkal és az állami centralizáció és decentralizáció mértékével.**

Nem véletlen, hogy ott, ahol az állami beavatkozásnak erős hagyományai vannak, a **lokális autonómia** is csak korlátozottan tud érvényesülni.²¹⁴

A helyi hatalom létének további összefüggéseit a területi hatalommegosztással összefüggésben vizsgáljuk részletesen.

A polgári forradalmakat megelőzően – megtagadva a középkori teokratikus elméleteket és egyben visszanyúlva az ókori görög filozófusokhoz – különösen a XVII. század második felétől a racionális vagy annak tűnő állami működés különböző modelljeit vázolták fel a polgári gondolkodás képviselői

(Hobbes, Locke Angliában, Rousseau és Montesquieu Franciaországban). A feudális abszolutizmus elleni küzdelem során formálódott ki az államhatalmi ágak megosztásának (*séparation des pouvoirs*, illetve *distribution de pouvoirs séparés*) és a hatalmak korlátozásának (*le pouvoir arrête le pouvoir*) elve.²¹⁵

Az államhatalmi ágak klasszikus megosztásának elve az eszményi állapotot kereste, és azt kívánta szolgálni, hogy kizárja az állami önkényt és a szabadságot mindenki számára biztosítsa.²¹⁶

A személyes és politikai szabadságra nézve veszélyt jelentett a *princeps legibus solutus* elve, amely az egységes és oszthatatlan szuverén hatalmát biztosította az államban.²¹⁷ Ilyen háttérrel fejlődött ki John Locke hatalommegosztás tanának elmélete.²¹⁸

2.2. Mielőtt azonban rátérünk a területi hatalommegosztás részletes tárgyalására, a közigazgatás két alrendszeréből kiindulva elhatároljuk egymástól a hatalommegosztást és az egyszerű munkamegosztást.

Hivatkozunk **Szabó Gábor** megállapítására, aki szerint szignifikáns politikai-hatalmi különbség húzódik a **szétpontosítás** (decentralizáció és dekoncentráció) kétféle helyi-területi közigazgatási rendszere között. Az egyik esetben a relatív önállóság, az állami szervezetrendszerrel való viszonylagos függőség, tehát **egyfajta hatalommegosztás**, míg a másiknál az állami szervezetrendszerbe való szerves beágyazódás, tehát egyszerű **munkamegosztás**.²¹⁹

Mivel a hatáskör koncentrált kifejezése a különböző szervek helyzetének, szerepének és egymáshoz való viszonyának az állami szervek rendszerében, hasonló elhatárolást tartunk szükségesnek a **hatalommegosztás** és a **hatáskörmegosztás** szempontjából is, amit **Ivancsics Imre** vizsgált részletesen.

Megállapította, hogy a hatáskörmegosztás a hatalom megosztásának (egyensúlyának) – és hozzátehetjük: a centralizálás-decentralizálás viszonyának és arányának - az egyik leglényegesebb vetülete.

A feladat- és hatáskörök szabályozásának jelentőségét az adja, hogy ezen keresztül mérhető **az önkormányzatok részesedése a közfeladatok ellátásából** és végső soron az önállóság mértékére és kereteire.²²⁰

Magyaryra hivatkozva ő is aláhúzza, hogy a helyi önkormányzatok nem bontják meg a közigazgatás egységét, hanem annak részét alkotják, és ennek igazából az sem mond ellent, ha az önkormányzatokat önálló hatalmi ágaknak tekintenénk.²²¹

2.3. A **hatalom területi megosztásának gondolata** a klasszikus hatalommegosztási elméletekben nem fogalmazódott meg és nem merült fel annak szükségessége sem, hogy a polgár szabadságát nem csak egyetemes, hanem **lokális értelemben is biztosítani kellene**. A lokalitással szemben érzett ellenszenv politikailag bizonyos mértékig érthető is volt, és az idegenkedés tartósságát növelte, hogy a polgári állam pl. Franciaország az első lépéseket a diktatórikus hatalomgyakorlás mankójával tette meg. Hozzájárult ehhez az a naív racionalizmus is, amely nem vett tudomást a helyi kötöttségekben élő individuumról, csak az univerzális magaslatokra emelkedett polgárról.²²²

Ezzel függ össze, hogy a hatalommegosztás területi aspektusa Montesquieu-nál kifejezetten csak a föderatív állammal („*republique fédérative*”) kapcsolatban merült fel.²²³

A helyi hatalmat önálló hatalmi ágként elsőként **Benjamin Constant** sorolta be a klasszikus hatalommegosztás rendszerébe és az általa konstruált municipiális hatalom a vertikális hatalommegosztás követelményeivel és a decentralizáció eszméjével egészítette ki a hatalmi ágak addigi horizontális tagolását.

Constant szerint a municipiális hatalom ugyanolyan szerves képződmény, mint az állam, ennek az állami szuverenitásra gyakorolt hatására azonban nem tér ki. Ma a területi hatalommegosztáshoz egyaránt kapcsolódik a szövetségi államszervezet és nem csupán a Constant által elismert municipiális hatalom.²²⁴

A kettő között azonban lényeges különbség van. A szövetségi államok tagállamainak önálló államisága van, így az állami szuverenitás megoszlik a szövetség és a tagállamok között. Ebből ered, hogy működésük nem a végrehajtó hatalom területi megosztásának racionalitásából származik, hanem önálló államiságából: közjogi jellegük ezért eltér az önkormányzatok alkotmányjogi karakterétől.²²⁵

A területi hatalommegosztást most már az önkormányzatokra konkretizálva mindenekelőtt azt állapítjuk meg, hogy a hatalom területi megosztásában az egyes államok nemcsak földrajzi és strukturális szempontból, hanem a területi hatalommegosztás filozófiai alapjait tekintve is nagy különbségeket jeleznek.

Ezt az is mutatja, hogy az államhatalom területi megosztása -, amelynek fokát és intenzitását az állami centralizáció és decentralizáció mértéke és aránya határozza meg - kevésbé jól körvonalazható elméleti alapokkal rendelkezik, mint a hatalmi ágak elválasztása. Ezt jelzi a különböző álláspontok nagy száma és azok egymástól való eltérése is.

Franz-Ludwig Knemeyer szerint a német kommunális önkormányzat, politikai szerepe révén -, ahogy arra a dolgozat más részében már utaltunk – közvetítő kapocs a polgár és az állam között, és egyidejűleg az állampolgári szabadság biztosítását szolgálja a decentralizáció útján. A horizontális hatalommegosztás a kommunális önkormányzatok, mint hatalmi tényezők közbejöttével, vertikális hatalommegosztással egészül ki.²²⁶

Más véleményt fogalmaz meg **Günter Püttner**, aki a kommunális önkormányzatok kettős jogállását (*Doppelstellung*) hangsúlyozza. Az önkormányzatok egyrészt részei az alsószintű közigazgatásnak, másrészt pedig demokratikusan felépülő köztestületek, önálló politikai „akaratképzéssel”. Az önkormányzat a monarchikus időkben még valódi ellensúlyt képezhetett, ez azonban 1918. után Németországban megszűnt.

Günter Püttner azt is kifejti, hogy a kommunáknak nincs állami minősége abban az értelemben, hogy nem eredeti törvényhozó hatalmat gyakorolnak, hanem az állam által biztosított szabályozási jogot.

Az önkormányzatoknak a hatalommegosztásban elfoglalt helyével

kapcsolatos álláspontja abban csúcsosodik ki, amikor kifejti, hogy az önkormányzat túlnyomórészt állami feladatokat hajt végre, államigazgatási szervként működik, és az önkormányzat szerveinek kompetencia-megosztása esetében nem az államhatalmi ágak megosztásáról van szó, hanem **pusztán feladatmegosztásról**.²²⁷

Bármennyire meglepőnek tűnik – ismerve a demokratikus jogállami működés és az önkormányzatiság gazdag tradícióit - a német szakirodalom általában kevés figyelmet szentel az önkormányzatok hatalommegosztási szerepének, sőt találhatunk példát arra is, hogy az **önkormányzatokat** indokolatlanul **leegyszerűsített szerepben**, például a helyi közszolgáltatások megszervezésének és biztosításának „intézményi kereteként” tüntetik fel.²²⁸

Ennek a problémának egy **alkotmányjogi leágazása**, hogy a hatalmi súlypont-ellenpont, hatalmi ág, nem hatalmi ág dilemmát a polgári demokratikus államok alkotmányainak túlnyomó többsége nem rendezi, vagy egyáltalán nem foglalkozik vele,²²⁹ és nem jelöli ki egyértelműen az önkormányzatok helyét a hatalmi ágak között. Az is igaz azonban, hogy nem is az egységes közigazgatás részeként helyezik el őket.²³⁰

Az előbbieken a német szakirodalomból hozott kétféle megközelítés is jelzi, hogy – bár az álláspontok távol esnek egymástól – az önkormányzatok **önálló hatalmi ágként** való megjelenítésével mégsem találkozhatunk.

Ennek bizonyára az az oka, hogy az önkormányzatok hatalom-elméleti kérdései Nyugat-Európában már eldőlték, szemben hazánkkal, ahol a politikai rendszerváltozás óta eltelt idő kevésnek bizonyult a központi és a helyi hatalom viszonyának tisztázásához.

Ezt mutatja az is, hogy az önkormányzatok helye, szerepe, a helyi hatalom léte, nemléte túlságosan könnyen válik az aktuálpolitika időleges játékszerévé.

Az 1990. utáni idők hevületének – mai szemmel természetjogias - terméke az önkormányzatok önálló hatalmi ágként való megjelenítése és az államhatalmi ágként való függetlenségének abszolutizálása.²³¹

Habár ebben az időben közmegegyezés jött létre a centralizált állam lebontása mellett, az is megmutatkozott azonban, hogy a kormányzati és ellenzéki pozíció erőteljesen befolyásolja a decentralizáció módjáról és mértékéről vallott álláspontot.

Úgy tűnik, a kettősség ma is felfedezhető, mert az ellenzék rendszerint önkormányzat-barátnak mutatkozik, míg a kormányzati pozícióban lévők „beleszeretnek a központosításba.”²³²

De térjünk még vissza ahhoz a kérdéshez, hogy a hatalommegosztás elvének kétség kívül van egy történetileg fontos mozzanata, mégpedig az ötödik hatalom Constant általi rendszerbe kapcsolása, azaz a **municipiális vagy önkormányzati hatalom önálló hatalmi ágként** való elismerése.

Úgy látjuk ma csak kevesen csatlakoznak ehhez az állásponthoz feltétel nélkül.

Balogh Zsolt nem tartja elméleti illúziónak az önkormányzatok önálló hatalmi ág jellegét, de vélekedéséből az is kivehető, hogy nagyon is tisztában van a reálfolyamatokkal és e viszonyok között ezt inkább egyfajta fejlődési irányként tartja elképzelhetőnek.

Az említett reálfolyamatokhoz tartozik, hogy a rendszerváltozás körüli időkben még nem tisztázódott sem az állam sem az önkormányzatok szerepe kellőképpen, így az akkor körvonalazódó elméleti vita lényege még az államhatalmi ágak megosztása elvének és az államhatalom egysége és oszthatatlansága elvének összeütközésével volt körvonalazható.

Az államhatalmi ágak egyensúlyozó rendszerbe történő bekapcsolásának összetevőiként mindenekelőtt az önkormányzatok önálló rendeletalkotási jogát, valamint a hatáskörmegosztás révén az önkormányzatokhoz telepíthető hatáskörök önálló gyakorlását említi. Ehhez a gondolati rendszerhez illeszkedőnek véli a bírói felülvizsgálatot és a törvényességi ellenőrzést.

Ivancsics Imre azt hangsúlyozza, hogy a hatáskörök terjedelme, illetőleg a hatáskör önálló, befolyástól mentes gyakorlása az egyik fokmérője az önkormányzati önállóságnak.²³³

Balogh Zsolt szerint az önkormányzatok nagyobb fokú önállósága és bekapcsolódásuk az államhatalmi ágak egyensúlyozó rendszerébe akadályát képezhetné az állam központosító törekvéseinek. Az önkormányzatok szerepe ilyen esetben a hatalommegosztás elméleti lényegét adhatná, a hatalomkoncentráció-ellenességet.

Azt a véleményt is megkockáztatja, hogy az újonnan született demokrácia védelme érdekében éppen hogy kívánatos lenne minél több államszervezeti biztosíték rendszerbe iktatása.²³⁴

Balogh Zsolttal egyetértve megállapíthatjuk, hogy az előbbi vélekedés megvalósulásának keretfeltételei az önkormányzati törvényben adóttak, konkrét tartalmuk azonban kibontatlan maradt és elméletileg továbbra is tisztázatlan, hogy miként kell viszonyulnunk államhatalmi szempontból az önkormányzatokhoz.

A bizonytalanságot és kettősséget jelzi az is, hogy az önkormányzatok, mint hatalmi tényezők tagadása esetén az Ötv. sérelme nélkül, annak határai mentén megvan a „visszaút” lehetősége is.

Az önkormányzatoknak a hatalommegosztásban való részvételét **Verebélyi Imre** „hallgatólagosnak” és „elmosódónak” nevezi. Fontosnak tartaná a maximálisan lehetséges önkormányzati önállóság biztosítását, és hiányolja, hogy az Alkotmány nem rendelkezik a helyi önállóságot kitöltő önkormányzati feladat- és hatáskörök két típusa: az önként vállalt és a kötelező önkormányzati közügyekről és azok elhatárolásáról, de a szubszidiaritás európai elvéről sincs rendelkezés.²³⁵

Akik nem osztják azt a véleményt, hogy az önkormányzatok önálló hatalmi ágat képeznének, többnyire mégis egyet értenek abban, hogy a központi kormányzati hatalomhoz képest valóban rendelkeznek olyan saját

(alkotmányosan elismert és védett „eredeti”, tehát nem az állam által átadott) hatáskörökkel, amelyeket csak az önkormányzatok gyakorolhatnak. Az intézményi szabályozás és irányítási kapcsolataik azonban azt mutatják, hogy az önkormányzatok **végző soron a végrehajtó hatalom részei.**

Ezt az álláspontot erősíti meg **Sári János** is, aki szerint az önkormányzatok **nem kezelhetők önálló hatalmi ággént**, mert nem kezdhetik ki az állam szuverenitását, annak ugyanis nem alanyai, hanem tárgyai.²³⁶

Megemlíti azonban, hogy a hatalom területi jellegű megosztása keresztezheti a hatalom eredeti szervezeti és funkcionális tagolásának erővonalait.²³⁷

Úgy érezzük, hogy az elméleti tisztánlátás érdekében meg kell jegyeznünk: az önkormányzati területiális hatalmat és az önkormányzatok hatalommegosztásban való részvételét fontos elválasztani attól a kérdéstől, hogy az önkormányzatok **önálló hatalmi ágat képeznek- e vagy sem.** (Mint ahogy az államhatalmi ágak elválasztása is mást jelent, mint a hatalommegosztás.)

Amennyiben elfogadjuk, hogy az önkormányzatok nem képeznek önálló hatalmi ágat, hanem a végrehajtó hatalom részei, ezzel nem zárjuk ki, hogy részt vesznek, sőt meggyőződésünk szerint egyre inkább részt kellene venniük a hatalommegosztásban.

Ugyanakkor azt is meg kell állapítani – és ez nem mond ellent korábbi fejtegetéseinknek –, hogy **meghaladott nézet lenne az önkormányzatok, államon kívüliségét képviselni.**

Balázs István arra mutat rá, hogy az önkormányzatok **önálló hatalmi ág jellegét**, és azt, hogy autonóm részei az állami szuverenitásnak, főleg aktuálpolitikai megfontolásból hangsúlyozták. Ezt az érzést az a nem tudományos, hanem emocionális megközelítés is erősíti, amely szerint a leglátványosabb fordulat – az államhatalmi ágak szétválasztásának elvét elismerő – önkormányzati rendszer kiépítése volt.

Ebből a megközelítésből – véleménye szerint - nemcsak az a hamis tudat ered, hogy az önkormányzatok nem részei a közigazgatásnak, hanem az is, hogy a kormányzati és központi közigazgatás és azok dekoncentrált területi szervei az antidemokratikus, szükségszerű rossz kategóriájába tartoznak a **demokráciát egyedül megtestesítő helyi önkormányzati szervekkel szemben.**²³⁸

Magunk is úgy látjuk, hogy különösen a rendszerváltozás körüli időkben egyesek -, akik az önkormányzatok önálló hatalmi ág jellegét hangsúlyozták – odáig is elmentek, hogy az önkormányzatokat „természetjogi alapjaira” hivatkozva szembeállították az állammal, és ezzel azokat mintegy államon kívülre igyekeztek helyezni.

Az állam és az önkormányzatok hierarchikus viszonya azonban nem vitatható, mint ahogy az sem, hogy az önkormányzatokat az állam hozza létre, feladat- és hatásköreiket az állam állapítja meg, vagy „eredeti” hatáskörként ismeri el.

Velkey Gábor az önkormányzatok eredeti jellegével magyarázza az államhoz fűződő viszonyában meglévő kettősséget. Véleménye szerint sem vitás, hogy a települési önkormányzatok az „állami szervezetbe betagolt” intézmények, ez azonban nem eredményez egyértelműen függő viszonyt, mivel az **önkormányzatok függetlensége „genetikailag determinált”**.

A genetikai determináltsággal arra utal -, amivel Magyarynál és más német szerzőnél, például Püttnernél is találkozhatunk -, hogy a helyi ügyek intézése **eredetileg helyi**, tehát nem állami feladat volt.

Az állami szervezetbe való betagolódással nemcsak a viszonylagos függetlenség él tovább, hanem a szervezeti forma és karakter is, tehát a funkció alapvetően közösségi jellege.²³⁹

Ehhez kapcsolva említjük, hogy **Hans Kelsen** az államszervezet autokratikus jellegét állítja szembe az önkormányzatoknak a demokráciáért folyó harcával és azt bizonygatja, hogy a helyi önkormányzatoknak **kezdetől fogva demokratikus „alkotmánya”** volt. E „demokratikus államszerveknek a decentralizációja az autokratikus központi szervek befolyásának kikapcsolását” jelentette.

Figyelemre méltó véleményt fogalmaz meg, amikor jelzi, hogy az önkormányzatoknak az állammal szemben megfogalmazódó „saját” joga nem egyéb, mint **egy politikai követelménynek természetjogi konstrukciója**. Ez a politikai ok az állam általános demokratizálódása esetén elesik, vagyis megszűnik az állami közigazgatás és az önkormányzat elméleti ellentéte.²⁴⁰

Pálné Kovács Ilona véleménye szerint nem tekinthető véletlennek, hogy a helyi hatalomnak Nyugaton önálló kutatási tradíciói vannak. Ez azt jelzi, hogy a „nagypolitikától” megkülönböztető sajátosságokkal rendelkezik, bár az is igaz, hogy a helyi hatalom mozgástere nagy mértékben függ az állam centralizált, illetve decentralizált felépítésétől. Eppen ezért merülhet fel a kérdés, hol van helyi hatalom?

Helyi hatalom ott van – teszi hozzá -, ahol: „ a helyi irányítás önkormányzati modellt követ, ahol pluralizáltak a politikai viszonyok és alapvető államelméleti ismerv a hatalmi ágak megosztása.”²⁴¹

Mivel a vertikális hatalommegosztás lényegi magja **a helyi hatalom**, nem véletlen, hogy annak létevel kapcsolatban – különösen a rendszerváltozás körüli időkben – kérdések fogalmazódtak meg.

Pálné Kovács Ilona vizsgálta a lokális autonómia közjogi feltételeit (a lokális autonómia anatómiáját) és megállapította, hogy a helyi önállóság közjogi-politikai feltételei még nem adóttak. Az önállóság kibontakozásának nemcsak gazdasági, társadalmi, hanem makrostrukturális, közjogi- politikai akadályai is vannak.

Más vonatkozásban megállapítja, hogy: „ nincs letisztult önkormányzat 'ethosunk', hanem a kényszerhelyzetek és válságkezelő reflexek sodorják az önkormányzatok gazdasági tartalmát hol egyik, hol másik irányba.”²⁴²

Hozzáteesszük, hogy ezt a jelenséget vonatkoztathatjuk az állam és a közigazgatás szinte teljes spektrumára, mivel –, ahogy már korábban is megállapítottuk - a jövőbeni állam és közigazgatás vízióját sem sikerült

kialakítani és a koncepcionáltság hiányát fedezhetjük fel a közigazgatás számos más területén is. Ilyen körülmények között nem csodálkozhatunk azon, hogy erős a szélesőségek irányába való eltérülés veszélye, amely megzavarja és szétzilálja az egyébként helyes irányú fejlődést is.

Az önkormányzatoknak a hatalommegosztásban elfoglalt helye szempontjából lényeges kérdésnek tartjuk és ezért külön is aláhúzzuk, hogy a helyi önkormányzatok, bár nem vitásan részei az egységes állami mechanizmusnak, ugyanakkor **önálló hatalmi tényező** jellegük folytán attól el is különülnek és **részeivé válnak a vertikális hatalommegosztásnak**. Ez annak a kettősségnek a tartalma, amelyre már utaltunk.

Az említett kettősség, de a már jelzett elméleti bizonytalanság is megjelenik a magyar szakirodalomban. Az általunk alábbiakban idézett szerzők többsége azonban mintha inkább az önkormányzatok önálló hatalmi ág, de legalábbis a hatalommegosztásban betöltött erős pozíciójuk elismerése mellé sorakozna fel.

Szoboszlai György szerint: „fölerősödtek az önkormányzatok, s mintegy új hatalmi ággént sorolódtak be az alkotmány keretében definiált hatalmi ágak rendszerébe...”, továbbá rámutat arra, hogy „azokban az alkotmányos rendszerekben, ahol következetesen érvényesül a hatalmi ágak elválasztásának elve, az önkormányzatiság keretei is nagyobb autonómiával kerültek meghatározásra...”²⁴³

Kilényi Géza kifejti, hogy „... a Magyar Köztársaságban a közhatalomnak ez idő szerint nyolc letéteményese van...” beleértve az önkormányzatokat is. Hozzáteszi, hogy „az önkormányzatok hatalma az Országgyűlés által meghatározott hatalom, ez azonban nem annyit jelent, hogy az Országgyűlés a törvényi szabályozás eszközeivel azt tehet az önkormányzatokkal, amit akar...”, sőt akként fogalmaz, hogy „az önkormányzatok a, részükre biztosított szabályozási jogkört önállóan gyakorolják.”²⁴⁴

Kukorelli István szerint: „az önkormányzatiság léte egyben a hatalommegosztás demokratizmusának egyik minősítője ... az önkormányzatok rendszere mint helyi hatalom a 'negyedik hatalmi ággént' szerepel....”²⁴⁵

Verebélyi Imre úgy fogalmaz, hogy: „a helyi önkormányzatok relatív autonómiájukkal illeszkednek bele a nemzet önkormányzását központi szinten kifejező Országgyűlés irányító tevékenységébe...” „szabadon szerveződő helyi erők egyben korlátai, ellensúlypontjai is a központosítás esetleges túlzásainak.”

Verebélyi Imre hivatkozott munkájában azt is megfogalmazza: „a valódi helyi önkormányzatok kellő teret kínálnak a túlcenzalizált hatalom decentralizációjához...” „az önkormányzás, mint átfogó igazgatás tekinthető helyi kormányzásnak.”²⁴⁶

Takács Albert szerint a területi hatalommegosztás erejét az a feszültség biztosítja, amely a lehetséges autonómiát megvalósítani igyekvő

önkormányzati hatalom és ezt az autonómiát szabályozó és ellenőrző államhatalom között fennáll.

Arra is felhívja a figyelmet, hogy az önkormányzati önállóság hatáskörét nem lehet korlátok nélkül szélesre tárni, mert **egyes állami funkciók** (pl. erőszak-jellegű tevékenységek ellátása, továbbá a gazdasági szervezéssel kapcsolatos egyes feladatok) **a központosítás irányába haladnak**.

Úgy látjuk, hogy a centralizáció leágazásaként ez az irány jelent meg nálunk a központosító, újraelosztó költségvetési politikában és államháztartási rendszerben, amely hamar véget vetett a rendszerváltozást követő első kormányzati ciklus önkormányzati „aranykorának”.²⁴⁷

Azóta azt tapasztalhatjuk, hogy a helyi bevételek folyamatosan zsugorodnak, olyannyira, hogy az Európa Tanács 2000. évi országjelentésébe is olvasható, hogy olyan erőssé vált a költségvetéstől való függés, amely már veszélyezteti az önkormányzatok politikai függetlenségét. Ilyen körülmények között pedig valóban feltehetjük Gombár Csabának a helyi hatalom létét firtató, már 1980-ban megfogalmazott kérdését.²⁴⁸

Összefoglalva és értékelve a fenti megállapításokat és következtetéseket, úgy látjuk, hogy a legnagyobb vita a hatalmi ágakkal összefüggésben akörül alakult ki, hogy önálló hatalmi ágnak vagy csupán hatalmi tényezőnek vagy súlypontnak kell-e, lehet-e tekinteni az önkormányzatokat.

Abban, mint láttuk – és korábban is hivatkoztunk rá – egyetértés mutatkozik, hogy az önkormányzatok részei az államszervezetnek. Ettől a ponttól kezdve azonban lényegbevágó és egymásnak sokszor homlokegyenest ellentmondó véleményekkel találkozhatunk. A vélemények két ellentétes pólusán az önkormányzatok önálló államhatalmi ág jellegét elismerő, valamint az a nézet található, amely szerint azok a végrehajtó hatalom részei.

Úgy ítéljük meg, hogy a jelenlegi elméleti patthelyzetből végre ki kellene lépni. A felvázolt felfogásbeli különbségektől való elmozdulást jelentené, ha az elméleti vitát legalább abban sikerülne nyugvópontra juttatni, hogy az **önkormányzatok nem csak az állami mechanizmusnak, hanem a hatalommegosztásnak is részesei**, még ha önálló hatalmi ág jellegüket egyelőre nem is látjuk bizonyítottnak. Ez amiatt is fontos volna, mert az elméleti tisztázás bizonyára irányt szabhatna a magyar szabályozásnak is.

Ezzel kapcsolatban azonban ismét hangsúlyozzuk a helyi önkormányzati rendszer rendkívül progresszív alkotmányi szabályozását, amely szerint az a választópolgárok önkormányzáshoz való **alapjogán** nyugszik és nem pusztán a központi hatalom decentralizálásán.

E progresszív szabályozás és alkotmányos alapok már így is elégséges kereteket kínál arra, hogy az önkormányzatok hatalommegosztásban játszott szerepe határozottabban megfogalmazható legyen.

A jövőre nézve azonban az önkormányzatok **önálló hatalmi ágként** való elismerését sem lehet kizárni, mivel a hatalommegosztásban való részvételük és annak terjedelme a mindenkori állami akaratától függ, amely mint tudjuk folyamatos változásnak kitett folyamat. Végző soron tehát az a döntő kérdés, hogy az állam milyen szerepet szán az önkormányzatoknak a hatalommegosztásban.

Akik elutasítják az önkormányzatok önálló hatalmi ág jellegét, olyan megfontolásból teszik, hogy véleményük szerint az önkormányzatok működése és léte az állami szuverenitás megvalósulására nem hat ki, és az „önkormányzati hatalom” határainak kijelölésében az államnak primátusa van.

Ha a helyi közügyek szélesednek, szélesedik a helyi autonóm cselekvés lehetősége is, amely bizonyosan kihat az állami feladatokra, végző soron pedig az állami szuverenitásra is.

Egyes szakirodalmi szerzők megállapításaival egyetértve, a nemzetközi kitekintés során is tapasztalt decentralizációs tendenciának megfelelően arra kellene törekedni, hogy az önkormányzatok a jövőben a decentralizáció kiszélesítése útján egyre növekvő szerepet töltsenek be a központi államhatalom terjedelmének korlátozásában, a centralizált hatalmi túlsúly lebontásában.

Az önkormányzatoknak a hatalommegosztás rendjében olyan helyet kellene elfoglalniuk, amellyel valamiféle alulról építkező piramis alakulna ki, és amelynek csúcsa a helyi autonómiákra támaszkodna.

Annál is inkább, mert hiszünk abban, hogy az önkormányzatok a demokrácia alappillérei és a jogállam nélkülözhetetlen elemei. Itt is hangsúlyozzuk azonban az átgondolt, a szubszidiaritás elvének megfelelő **hatáskör telepítés** fontosságát.

3. Szervezési elvek a közigazgatásban: centralizáció, decentralizáció és dekoncentráció

Mint azt jeleztük, a közigazgatás egységének, illetve annak önkormányzati oldalával kapcsolatos vizsgálódásunkat – a közigazgatás szervezési elveinek dogmatikai megalapozása érdekében – időlegesen megszakítjuk, majd később összekapcsoljuk dolgozatunknak a dekoncentrált államigazgatási szervek helyével és szerepével kapcsolatos részével.

3.1. A közigazgatás rendszerének alapvető vonása a hatalom, a hatáskörök centralizációja, amely bizonyos mértékig minden időben szükséges és nélkülözhetetlen.

Magyary Zoltán a közigazgatás szervező elvei között sorolja fel a centralizációt, és a decentralizációt.

A centralizációról a következőket állapítja meg: "A centralizáció az állam által szükségesnek talált, de az önkormányzatok által nem végzett, vagy nem végezhető feladatok ellátását akként biztosítja, hogy evégből megfelelő munkaerőkről és anyagi eszközökről gondoskodik és azokat megszervezi, de

nem önkormányzati formában, tehát az emberek testületi részvételével, hanem kizárólag alá- és fölérendeltség útján olyan munkaerőkből, akik fölé állít főnököket akként, hogy mindenben neki és kizárólag neki legyenek alárendelve.”²⁴⁹

A centralizációnak két típusát: a politikai (a jog és a törvények egysége) és az adminisztratív (egység a közügyek intézésében és a jogszabályok végrehajtásában) centralizációt említi.

Kiemeli, hogy a centralizáció nem csak előnyös, hanem elkerülhetetlen is, alkalmazásának azonban meg vannak a korlátai. Tekintettel arra, hogy a központ sohasem vállalkozhat minden közigazgatási feladat ellátására, mindig keresni fogja a munkamegosztást, a tehermentesítést. Akkor jár el helyesen, ha jól választja ki azokat az ügyeket, amelyeket magának tart fenn. Ma is érvényes igazságot mond ki, amikor károsnak tartja a közérdekre, ha a centralizáció és a decentralizáció kérdésében nem szervezési, hanem hatalmi szempontok játsszák a döntő szerepet.²⁵⁰

3.2. A decentralizáció feladatok, hatáskörök helyi önkormányzati szintre juttatását jelenti, amelynek sajátos következménye, hogy azok - a helyi közigazgatás szervezetrendszerének egységes jellege miatt - beleolvadnak az önkormányzati feladatellátásba, helyi üggyé transzformálódnak.

Hans Kelsen -, aki az adminisztratív decentralizáció és az önkormányzati decentralizáció között különböztet – felvillantja az **önkormányzati decentralizáció és a demokrácia összefüggését**, és hangsúlyozza, hogy az önkormányzat fogalmában a decentralizáció elve egyesül a demokráciával, mint az önrendelkezés eszméjével.²⁵¹

Verebélyi Imre szintén a decentralizáció és a demokrácia összefüggése kapcsán azt hangsúlyozza, hogy a helyi önkormányzat fogalmának eleme a **helyi demokrácia**, amely egyfelől azt biztosítja, hogy a helyi önkormányzat demokratikusan megválasztott vezető szervei demokratikus módon és a helyi lakosság érdekében járnak el.

Véleménye szerint a helyi önkormányzat nem csak létében és belső működési módszereiben viseli magán a demokrácia jellemzőit, hanem hozzájárul ahhoz is, hogy a helyi közösség tagjai a törvényekben meghatározott módon közvetlenül részt vegyenek a helyi közügyek intézésében, ahol a **maximálisan lehetséges önkormányzati önállóság kívánatos**.²⁵²

Lőrincz Lajos közigazgatási rendszerünk **természetes állapotának** tartja a centralizációra való törekvést, amelyet csak erőteljes politikai döntések, a társadalmi, politikai kontroll képes időlegesen lefékezni vagy megállítani. A centralizáció mindig önmagától következik be, a decentralizációt azonban tervezni kell.

A decentralizált hatalomgyakorlást fontos eszköznek tartja a **demokrácia kiszélesítésében**, amely politikailag a **hatalom megosztását**, a hatalom bázisának kiszélesítését jelenti.²⁵³

A decentralizáció szorosan összefügg a területi államigazgatási funkciók változásával. Ismert, hogy Nyugat-Európában a mikroelektronika alkalmazása

valóságos igazgatási forradalmat indított el, amely kezdetben erőteljes centralizációval járt együtt.

Ennek ellenhatásaként az 1970-es években decentralizációs irányzatok jelentek meg. A decentralizációs folyamatok egyik célja az volt, hogy a működésében elnehezült, túlterhelt államigazgatást tehermentesítsék. A másik törekvés abban állt, hogy a közfeladatok ellátását a lakossághoz legközelebbi szintre telepítsék, és ezzel növeljék a közigazgatás demokratizmusát és az önkormányzati autonómiát.

Ezzel kapcsolatban utalni szükséges arra, hogy pl. a mezoszint átalakításával olyan ideológiai okok is megjelennek, amelyek lényegében a **demokratizálás egyik eszközének a decentralizációt** tekintik. Arra is fel kell figyelni továbbá, hogy a területi dekoncentrációnak nem csak demokratikus hozadékaik vannak, hanem előnyös lehet a központi hatalom szempontjából is, ilyen például a *top-down* (modernizációs regionalizmus), amely a költségvetési kiadások csökkentésének egyik formája, valamint konfliktus diverzifikálási stratégia is egyben.²⁵⁴

A decentralizációnak is megvannak azonban a maga korlátai. **Nem minden államigazgatási feladat adható át az önkormányzatoknak**, mert az önkormányzat egyes feladatokat az államigazgatásnál drágábban és kevésbé szakszerűen tud csak elvégezni.

Ezért a dekoncentrációt, mint elvet, illetve a dekoncentrált szervek létjogosultságát nem indokolt kérdésessé tenni. Erre mutat a szakirodalom és dolgozatunk nemzetközi kitekintése is, amelyből kitűnik, hogy Svájc kivételével valamennyi vizsgált országban léteznek a központi államigazgatási szervek egy részének területi szervei.²⁵⁵ Az azonban más kérdés, hogy a közigazgatási feladatok ellátásából helyi-területi szinten **milyen arányban részesednek az önkormányzatok és a dekoncentrált szervek.**

Pélné Kovács Ilona a decentralizációval kapcsolatban hangsúlyozza, hogy ezzel a központi és a helyi területi szervezet között lényegében **hatalmi- és munkamegosztás jön létre**. A helyi szervezet felhatalmazása nagyobb önállóságot eredményez és nem hoz létre szervezeti alá- és fölérendeltséget a központi irányítással. Aláhúzza annak fontosságát, hogy a legnagyobb fokú decentralizáció sem eredményez **abszolút autonómiát** és állami szuverenitást.²⁵⁶

Szente Zoltán egy lényeges összefüggésre világít rá, amikor arról ír, hogy az erősebb centralizáció nem feltétlenül jelent egyben erősebb központi befolyást is. Ennek az az oka, hogy centralizáltabb rendszerben nagyobb a távolság a központi és a helyi szint között, és ennek folytán az egyes önkormányzatokra óhatatlanul kevesebb figyelem jut, míg a centrális alárendeltségben működő dekoncentrált szervek területi alapon felosztják egymás között az önkormányzatokat.²⁵⁷

Az 1980-as évek végétől megjelent a korábban **átadott közfeladatok visszavétele (recentralizáció)** is, és a hagyományosnak mondható decentralizáció és dekoncentráció mellett új tendencia a **funkcionális decentralizáció** vagy szakszolgálati decentralizáció, amely azt jelenti, hogy központi vagy területi államigazgatási szervek **szolgáltatási szerződéssel** az

általuk ellátott feladatokat ügynökségekre, közintézményekre, közvállalatokra ruházzák.²⁵⁸

3.3. A területi hatalommegosztással kapcsolatban utaltunk már arra, hogy azt a centralizáció és decentralizáció fogalompárral írhatjuk körül. Azt is megállapítottuk hogy a polgári államok fejlődéstörténetét e két államszervezési elv ciklikus változásai jellemzik.

A központi és helyi szervek közötti munkamegosztás szervezeti modelljei szintén a decentralizáció és a hamarosan tárgyalandó dekoncentráció elvén alapulhat.

Az angolszász elmélet az alapmodelleken belül különbséget tesz föderáció, devolúció, delegáció vagy dekoncentráció között.²⁵⁹

Az említett modell különbségei között említhető, hogy az önállóság mértéke a föderatív szerkezetben a legnagyobb, míg a delegáció a dekoncentráció a végrehajtási önállóság különböző mértékét jelenti.

A megkülönböztetést szolgálja az a szempont is, hogy a dekoncentrált szervezetekhez csak dekoncentrált, illetve delegált funkciók kerülnek, míg a képviseleti, önkormányzati szervezet decentralizált és dekoncentrált feladatokat egyaránt elláthat.

Azokban az államokban, ahol a helyi önkormányzatok általános felhatalmazást kaptak a helyi ügyek intézésére, ott a dekoncentráció elismert elv.

A decentralizáció államszervezési elvének alkalmazása végső soron amelletti döntés, hogy elsősorban a direkt irányítási viszonyok helyett a szabályozás és a koordináció eszközeivel és nem az operatív, egyedi döntéshozatal, amelyet az állam területi szervei végeznek. Ez utóbbi a dekoncentráció, amelynek során a területi szervek csupán végrehajtási önállóságot élveznek.

Itt ragadhatjuk meg tehát a lényegét, mivel a decentralizáció végső soron alkalmas eszköz a **hatalom tényleges megosztására** a területi döntéshozókkal, amelyek nincsenek szervezeti alá- és fölérendeltségben a központi szervekkel, míg ha a döntési önállóság oldaláról közelítünk: a dekoncentráció esetében egy szűkebb körű végrehajtási önállósággal állunk szemben.

A fenti gondolatmenet könnyen oda vezethetne, hogy a centralizáció ellenpárjának egyedül a decentralizációt tekintjük.

Következtetéseinket azonban árnyalnunk kell, mind a dekoncentráció, mind a decentralizáció tekinthető a centralizáció ellenpárjának, bár az is igaz, hogy nem egyenértékű formában. Ismét **Magyary Zoltánra** hivatkozunk, aki a dekoncentrációt a decentralizáció egyik fajtájaként tartotta számon.

Nem engedhetünk azonban annak az esetleg megfogalmazódó véleménynek, amely a **centralizációt száműzni szeretné** az állam, illetve közigazgatás szervezési elvei közül. Egy ilyen követelmény felállítása teljes mértékben ellentmondana az állami működés sajátosságainak. Vannak ugyanis olyan feladatok, amelyek végrehajtása során a centralizáció előnyeit (pl. magas szakmai követelmények érvényesítésének szüksége, az ügyek természete miatt nem adható a végrehajtók számára nagy fokú mérlegelési

önállóság) kell kihasználni.

Mivel a centralizációnak, mind pedig a decentralizációnak vannak előnyei és hátrányai (ezt a fejezet végén egy táblázat segítségével mutatjuk be), ebből az következik, hogy nem lehet cél egyik vagy másik szervezési elv kiiktatása a rendszerből, hanem meg kell találni a közöttük lévő optimális egyensúlyt és a biztosítani kell a hosszú távú működés feltételeit.

A centralizáció és decentralizáció előnyeivel és hátrányaival kapcsolatban egyetértünk **Pálné Kovács Ilona** megállapításával, aki szerint a centralizált rendszer alkalmasabb a koordinációra, mint a decentralizált.

Hozzáteesszük azonban, hogy a **centralizált rendszerben az eredményes koordinációt az irányítási viszonyok eszközszerrendszere** támogatja, és alkalmazása inkább az irányítással el nem érhető területeken merül fel, míg a decentralizált rendszerben, ahol a koordináció szélesebb körű alkalmazásának szükségessége merül fel, ilyen fajta „kölcson vehető” eszközszerrendszere nem áll rendelkezésre.

Balázs István is felhívja a figyelmet a decentralizáció hatáira és arra, hogy a decentralizáció kapcsán mindig felvetődik az állami egység biztosításának problémája is, amelyre mindig szükség lesz mint a nemzeti szolidaritást kifejező újraelosztó, kiegyenlítő központi szerepkörre.²⁶⁰

Dolgozatunk korábbi részében más összefüggésben már említettük az államon belüli, a munka és hatalommegosztás rendjére vonatkozó két területi decentralizációs alapvetet: az ultra vires-t és az általános felhatalmazást.

Ehelyütt, a szintén vertikális dimenzióban értelmezhető **szubszidiaritás elvét** emeljük ki, mint régi, de ma reneszánszát élő fogalmat.

Az Önkormányzatok Európai Chartájának definíciója szerint: „Általában a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell megvalósítaniuk. A feladatok más igazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”

E meglehetősen általános – éppen ezért többféle értelmezésben megjelenő – elv számunkra hasonlóan a decentralizációhoz, abból a szempontból jelentős, hogy a szubszidiaritás lényegében a **hatalom korlátozásának** és egyben a beavatkozás szükségességének és szabályozásának elve.

3.4. A decentralizációtól el kell határolni a dekoncentrációt, amely feladatok, hatáskörök államigazgatási szférában való megtartását jelenti olyan módon, hogy a feladatokat területi vagy települési szinten létrehozott **dekoncentrált államigazgatási szervekre ruházzák**. E szervek a központi államigazgatási szervek centrális alárendeltségében, közvetlen irányításuk alatt működnek, és túlnyomó részt **egyedi hatósági jogalkalmazó** funkciót látnak el.

Bár a dekoncentráció nem új keletű szervezeti és működési elv a közigazgatásban, nincs általánosan elfogadott fogalma, annak többféle értelmezése ismeretes.

Magyary Zoltán a decentralizációból vezeti le a dekoncentrációt. Az előbbieket két fajtájára különbözteti meg: az önkormányzatot és a dekoncentrációt. A központ a dekoncentráció elvét oly módon érvényesíti, hogy az önkormányzatok által nem végzett vagy nem végezhető feladatok ellátása érdekében közvetlen alárendeltségű, a centrummal hierarchikus viszonyban lévő, egyszemélyes vezetés alatt álló szerveket hoz létre.

Az irányítási viszonyokat a dekoncentrált államigazgatási szervek hierarchikus felépítése is visszatükrözi. Ezzel szemben az önkormányzatokat a helyi választópolgárok által közvetlenül választott testület általi irányításuk, törvényben garantált, viszonylag széleskörű cselekvési autonómia jellemzi.

Nem állnak alá- fölérendeltségben sem egymással, sem az államigazgatási szervekkel, a szervezeti alá- és fölérendeltségben megnyilvánuló hierarchikus viszonyok ugyanis nem egyeztethetők össze a helyi önkormányzatok eszmevilágával, autonómiájával.

Dieter Grimm az önkormányzatot olyan szervezetnek tekinti, amely saját feladatait önállóan valósítja meg, a törvény keretei között önálló szabályozási hatalommal rendelkezik, működését az állam kizárólag törvényességi szempontból vizsgálhatja.

Az önkormányzatiság előnyei között sorolja fel az államigazgatás tehermentesítését szolgáló decentralizációt és a közigazgatás polgárközeliségét, amely elősegíti a közigazgatás hatékonyságát és minőségi javítását.

Az önkormányzatiság hátrányaként szintén két érvet említ. **Mennyiségi érv**, hogy az önkormányzat demokratikus elvei csak kisebb szervezeti keretek között érvényesül, a **minőségi érv** pedig az, hogy az önkormányzati lehetőségek különbözőségéből adódóan például szociális egyenlőtlenségek keletkezhetnek.²⁶¹

Magyary Zoltán alaposabban és mélyebben elemezte az önkormányzatiság előnyeit, és ő is említést tesz az állam tehermentesítésére, valamint áttételesen ugyan, de annál sokszínűbb módon utal a polgárközeliség jelentőségére is.²⁶²

Az önkormányzatok (önkormányzatiság) főbb jellemzőit a következők szerint foglaljuk össze:

- önálló jogi személyiség,
- viszonylag széleskörű autonómia, amely nagyfokú önállóságot jelent a helyi politika alakításában és a helyi közügyek intézésében,
- jogalkotói hatalom,
- alkotmányos alapjogként az önkormányzat önállóan szabályoz és igazgat, bevételeivel önállóan gazdálkodik, önállóan alakítja ki szervezetét és működési rendjét²⁶³,
- működése átfogó jellegű, általános igazgatást végez (szemben a dekoncentrált államigazgatási szervekkel),
- szoros kötődése van az illetékességi területéhez és a lakossághoz.

3.5. A dekoncentrációval és a decentralizációval kapcsolatban ismét hivatkozunk *Magyary Zoltánra*, aki e fogalmakat a közigazgatási szervezet létrehozásának szervezési elvei közé sorolta, és a dekoncentrációt (szétpontosítás, közvetlen államigazgatás) az önkormányzat mellett a decentralizáció egy fajtájának tekintette.

***Weis István* is foglalkozott a központosítás és a szétpontosítás (*decentralizáció*) ellentétpárral.²⁶⁴ Különbséget tett kormányzati központosítás és igazgatási központosítás között.**

A kormányzati központosítás szerinte annyit jelent, hogy a közigazgatás irányításában, a konkrét intézkedések előfeltételeinek megteremtésében, egy akarat érvényesül.

Az igazgatási központosítás ezzel szemben a konkrét ügyek összességének vagy legnagyobb részének központi igazgatási szerv kereti közötti intézése.

A szétpontosításban *Weis István* a központosítás ellenszerét látta, amelynek két fajtáját tartotta számon: a szorosabban vett államigazgatási szerveknek önálló és végleges ügydöntő hatáskörre való felosztása (dekoncentráció) és az ügyeknek „önkormányzati közegekre bízása” (decentralizáció).

Weis István utal arra is, hogy a dekoncentrált szervezetrendszer virágzásának az az oka, hogy a legtöbb állam szívesebben ad hatásköröket olyan szerveknek, amelyek „összeállításában és fegyelmezésében” közvetlenül részt vehet.

A decentralizáció és dekoncentráció kiterjedtsége - hasonlóképpen a centralizáció és decentralizáció kérdéséhez - sok összefüggésben visszatérő „örökzöld” probléma.

A decentralizáció e körben a választott önkormányzati szervek részére történő feladat átadást jelenti, míg a dekoncentráció a feladatok államigazgatási szférában való megtartását és területi államigazgatási szervekre ruházását jelenti.²⁶⁵

A dekoncentráció lényegével kapcsolatban ***Pálné Kovács Ilona*** azt emeli ki, hogy a helyi-területi szerv hierarchikus alárendeltségben van a központi irányítással, hatalma „delegált hatalom”, ezért döntéseit a felettes szerv szakmai és szervezeti irányítása mellett hozza meg.²⁶⁶

3.6. A külföldi szakirodalom a decentralizációnak általában három formáját említi: a dekoncentrációt, az önkormányzati dekoncentrációt és a funkcionális decentralizációt.

Ez utóbbi esetben az adott közigazgatási, közszolgáltatási funkciót félautonóm, a központi kormányzattól a dekoncentrált szervekhez képest lényegesen kevésbé függő szervezetek látják el. A dekoncentrációt az jellemzi, hogy szoros irányítási-felügyeleti viszonyt alapoz meg a központi szerv és a kihelyezett területi részlege között.²⁶⁷

A fentiek és egyéb, az irodalomban ismert megközelítések nyomán a dekoncentráció lényege: az államigazgatási feladatok területi alapon való felosztása, valamint a központi irányítás szervezeti alá- és fölérendeltségén

nyugvó érvényesítése²⁶⁸ vagy némileg más megközelítésben: államigazgatási ügynek minősített közigazgatási ügy olyan átadása, amelynek során nem változik meg az ügy államigazgatási jellege és a címzett területi szerv államigazgatási szerve.²⁶⁹

Szabó Gábor azt a véleményét fogalmazza meg, hogy az állami -, ideértve a **dekoncentrált - közigazgatás szerepe**, hatóköre csak olyan mértékű lehet, amely az adott államilag szervezett társadalom megfelelő funkcionálásához feltétlenül szükséges. **Az önkormányzati decentralizációt a deetatizálás ("államtalanítás") egyik lehetséges formájának tartja.**²⁷⁰

Figyelemre méltó, hogy már az **1990-es Kormányprogram** közigazgatást taglaló X. fejezetében utalást találhatunk az **önkormányzati közigazgatás elsőbbségére**: "A közigazgatásnak két szektora van, az önkormányzati és az állami közigazgatás... Ahol az önkormányzati közigazgatás nem alkalmazható, ott jól szervezett, a helyi politikától független állami közigazgatási szolgálat épül ki."

A közigazgatási reformprogram időarányos teljesítéséről és jövőbeni feladatairól szóló 1998. áprilisában a közigazgatás korszerűsítési kormánybiztos által készített tájékoztató anyag másként fogalmaz. **Verebélyi Imre** ebben arról ír, hogy a feladat- és hatáskörök felülvizsgálata nem alapozott meg olyan hatáskör telepítést, amely középszinten a **megyei önkormányzatok dominanciáját biztosította volna.**

A tájékoztató azt a véleményt tükrözi, hogy változatlanul a dekoncentrált szerveknek kell olyan típusú közigazgatási feladatokat ellátniuk, amelyek közvetlenül állami irányítást és speciális szakértelmet igényelnek.

A dekoncentrált szervek hatásköreinek (pl. népegészségügy, állategészségügy, munkavédelem, műszaki biztonság felügyelete) nagy része ilyennek minősül, **ezért hosszabb távon is dekoncentrált szervezetrendszerrel való ellátásuk várható.**

Bár az anyag szakmai megalapozottságot sejtet, azt gyanítjuk, hogy a **megyei önkormányzatok területi szerepének** (szerepnélküliségének) hátterében sokkal inkább **politikai döntés** áll, mintsem egy alapos és meggyőző hatáskör-felülvizsgálat.

A területi államigazgatási szervek feladat- és hatáskörének felülvizsgálatával kapcsolatos Baranya megyei tapasztalatokról később részletesen is szó lesz, annyit azonban már most megállapíthatunk, hogy a feladat- és hatáskörök felmérése nem hozta meg a várt eredményt, csupán a már korábban is sejtett zavaros helyzetre világított rá.

Korábbi fejtegetéseinkből már ismerjük a végeredményt: a dekoncentrált államigazgatási szervek elszaporodásával a mérleg területi szinten az állami közigazgatás oldalára billent, **a dekoncentrált szervek térnyerése alapvető változásokat hozott a hatáskörök területi, helyi megosztásában.**

Ivancsics Imre is hangsúlyozza, hogy a dekoncentrált szervek szerepének növekedésével együtt járt a **tárcaérdekek és az ágazati szemléletmód** indokolatlanul túlsúlyossá válása. Ez a folyamat – még ha

némileg burkoltan is - **egyik formája** a centralizációnak.²⁷¹

A **centralizáció, decentralizáció, dekoncentráció kiterjedtségével, egyensúlyával** kapcsolatos probléma mélyén a központi és helyi hatalom viszonya, közelebbről **a mindenkori munkamegosztás elvei** húzódik meg. A munkamegosztás, a feladat- és hatáskörök megoszlása –, ahogy arra már rámutattunk - folyamatos változásnak, átrendeződésnek van kitéve.

Kiss László szerint a feladat- és hatáskörök átrendeződésében kettős trend figyelhető meg.

A modern ipari társadalmak egyre differenciáltabbá válnak és ez rontja a központi kormányzás hatékonyságát. Ennek következtében egyre inkább nő a **decentralizáció**, amely az önkormányzati feladatok növekedéséhez vezet. Példák sorát láthatjuk, hogyan bővülnek az önkormányzatok kötelező feladatai, és ezzel együtt hogyan szélesedik az állami beavatkozás lehetősége.

Van egy ellentétes irányú tendencia is, amelynek során egyre **több hagyományos önkormányzati feladat válik állami ügyggyé**, mert jelentőségénél fogva átlépi a település határait.²⁷²

Verebélyi Imre a centralizáció, decentralizáció és dekoncentráció elveinek a közigazgatási reformban játszott szerepével kapcsolatban az **arányosabb egyensúly kialakításának** fontosságát hangsúlyozta.²⁷³

Balázs István kiemeli, hogy a decentralizációnak megvannak a határai, másrészt mindig felmerül az egyensúly és az állami egység, biztosíthatóságának kérdése is, mivel a nemzeti szuverenitást kifejező újraelosztó, kiegyenlítő központi szerepkörre mindig szükség lesz.

A kormányzati munkának is alkalmazkodni kell a decentralizáció magas fokához, amit elsősorban az interguvernmentális szervek kiépítésével és a koordinációs munka minőségi javításával érhet el.²⁷⁴

5. ábra

Centralizáció és decentralizáció

A centralizáció előnyei	A decentralizáció előnyei
<p>Hatékonyság</p> <p>Képes kiküszöbölni a spillover hatásokat, azaz a helyi szolgáltató érdektelenségét az illetékességi területén kívüli érintettekkel szemben.</p> <p>Képes érvényesíteni a méretgazdaságossági előnyöket.</p> <p>Nagyobb mértékben tudja garantálni a gazdasági nehézségek, sokkhelyzetek kezelését.</p>	<p>Helyben több információ áll rendelkezésre.</p> <p>Könnyebben mérhetők az egyes döntések illetve politikák közvetlen hatásai.</p> <p>A döntéshozás könnyebben alkalmazkodik a helyi – regionális sajátosságokhoz.</p>
<p>Átláthatóság, elszámolhatóság</p> <p>A döntéshozás bizonyos területeken és mértékben – mérlegelve a politikai kultúrát, a pártok szerepét, stb. – a választók számára átláthatóbb és ellenőrizhetőbb.</p>	<p>Alkalmat nyújt a polgároknak arra, hogy közvetlenül reagáljanak különböző, őket érintő intézkedésekre; helyi szavazáson leválthatják a nekik nem tetsző kormányzatot.</p>
<p>Méltányosság</p> <p>Az egyes lokalitások közötti fejlettségbeli illetve pénzügyi kondícióbeli különbségeket centralizált redistribúcióval egyszerűbb kiegyenlíteni.</p> <p>A centralizált adózással könnyebb a gazdálkodók illetve különböző jövedelmi helyzetű csoportok közötti átcsoportosítás, mint helyben.</p>	

(Forrás: Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás
Bp.-Pécs, 1999. 21. oldal)

4. A koordináció, mint a közigazgatás szervezési alapelve

4.1. A koordináció lényegét, rendszertani helyét - tekintettel a szoros összefüggésekre - csak az igazgatás, szervezés, irányítás (vezetés), felügyelet és ellenőrzés fogalmak kontextusában lehet megragadni.

4.2. Az igazgatás és szervezés fogalmakat illetően a vélemények megoszlanak. Egyesek a szervezést és az igazgatást szinonimaként használják, míg mások különbséget tesznek közöttük.

Ficzere Lajos által használt fogalom szerint az **igazgatás** az emberi együttműködéshez kapcsolódó olyan tevékenység, amely biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és a munka összhangját.²⁷⁵

Szentpéteri István a szervezést tágabb kategóriának tekinti, mint az igazgatást,²⁷⁶ **Szamel Lajos** pedig a szervezés és az igazgatás azonos tartalmát hangsúlyozza: „bizonyosnak vehetjük, hogy az igazgatás egyenlő a szervezéssel, igazgatás és szervezés nem az egész és a rész viszonyában állnak, hanem egybeeső fogalmak.”²⁷⁷

Másutt Szamel Lajos az igazgatás, szervezés és irányítás (vezetés) összefüggéseinek kapcsán a következőket mondja: “A záró következtetés tehát az, hogy az igazgatás azonos a szervezéssel, s hogy az igazgatás és a vezetés különbségei csak alanyukban és tárgyukban fedezhetők fel. Ám itt azzal a hozzáadással, hogy a vezetés része az igazgatásnak és az igazgatás tárgya a vezetésnek is.”²⁷⁸

Az igazgatástudomány klasszikusa *Fayol* is különbséget tett szervezés és igazgatás között és az igazgatást tekintette tágabb fogalomnak. Szerinte az igazgatás elemei: a tervezés, a szervezés, a parancsolás, a koordinálás és az ellenőrzés. *Fayol* szervezés alatt a személyi és tárgyi feltételek biztosítását értette.

A *Gulick-Urwick* rendszer („POSDCORB”) alapján az igazgatás tartalma a következő elemekből áll: tervezés (planning), szervezés (organizing), személyzeti tevékenység (staffing), irányítás (directing), koordinálás (coordinating), tájékozódás (reporting), pénzügyek (budgeting).

Az igazgatás és szervezés fogalmát illetően egyetérthetünk azzal a következtetéssel, hogy a két fogalom abban az értelemben szinonim, hogy mindkettő valamilyen **jövőbeni eredmény elérését célozza** és ennek érdekében igyekszik biztosítani a szükséges feltételeket. Ha azonban az igazgatást megpróbáljuk tartalmi elemeire bontani, akkor kimutatható a szervezés egy szűkebb területe is, amely a döntés végrehajtását kívánja elérni.²⁷⁹

Az igazgatás tartalmi elmeinek ismeretében a **közigazgatás** lényegét is meg kell határoznunk.

Kalas Tibor szerint a közigazgatás az állami igazgatás speciális területe, olyan igazgatási tevékenység, melyet az igazgatás alanya közhatalom birtokában végez. E közhatalom birtokában a közigazgatási szervezet a tőle független szervezetek és magánszemélyek jogait és kötelességeit érintő döntéseket hozhat és a végrehajtás érdekében kényszereszközöket alkalmazhat. A közigazgatás sajátos szervezetrendszer és sajátos tevékenységfajta.²⁸⁰

4.3. A vezetésnek az a fő funkciója, hogy az igazgatási szervezetre hatást gyakoroljon, ezért nem állunk messze az igazságtól, ha azt az „igazgatás igazgatása”-ként jellemezzük.

Az irányítás funkciója hasonló, mint a vezetésé, azzal a különbséggel azonban, hogy az közvetlenül a vezetésre és azon keresztül az igazgatási szervezetre gyakorol hatást és nem a főtevékenységet végző szervezetre. Tartalmilag az irányítás is igazgatási tevékenység, ezért azt joggal nevezhetjük a „vezetés igazgatásának”.²⁸¹

Az irányításról és a vezetésről Szamel Lajos megállapítja, hogy az irányítás maga is vezetés (azaz az igazgatási szervezetre is kiterjedő

igazgatás) és így tartalmi jegyeit is a vezetés tartalmi jegyei határozzák meg. Az irányítás magában foglalja a hiererchikus felügyeletet, a hierarchikus felügyelet jogosítványait pedig a felügyeleti jogkör maximumának mondhatjuk.²⁸²

Kalas Tibor a vezetés és az irányítás közötti különbségeként említi, hogy az irányítás szervezetre kívülről ható igazgatást jelent, míg a vezetés a szervezet és annak igazgatása keretében helyezkedik el.²⁸³

4.4. Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmai a hiererchikus és a nem hiererchikus igazgatás megkülönböztetésére épülnek. A hiererchikus igazgatás történhet irányítási, felügyeleti és ellenőrző tevékenység útján, míg a hiererchián kívüli igazgatásban az irányítás nem, csak a felügyeleti, de tipikusan leginkább az ellenőrző tevékenység folytatható. Az irányítás döntően a rendelkezési joggal több a pusztá felügyeletnél.

A **felügyelet és az ellenőrzés** az irányítói jogkör részjogosítványai.²⁸⁴ Az irányítás (vezetés) és az ellenőrzés alapvetően igazgatástudományi kategóriák, amelyek között az utóbbinak jogtudományi vetülete, sőt viszonylag jól körülhatárolható jogi formája van. **Kaltenbach Jenő** szerint azonban az irányítás (vezetés) viszonylag nehezen illeszkedik a jogi fogalmak közé, de nincs is igazán szükség rá, hiszen a jogi fogalmak lényege abban áll, hogy azok precízen definiáltak.²⁸⁵

Magyary Zoltán szerint az ellenőrzés az eredmények vizsgálata. Szükséges hozzá a teljesítmények, a közigazgatás cselekedeteinek az ismerete és azután összehasonlításuk az adott paranccsal és a kitűzött programmal, vagy ha ez nem volt, a szükséglettel.²⁸⁶

Szamel Lajos aláhúzza az ellenőrzésnek az irányítástól és a felügyelettől való elválasztásának fontosságát. "Az ellenőrzés tevékenység, amelynek célja **ténymegállapítás, információk szerzése** s azokból következtetések levonása mind az okokra, mind pedig a jövőben végzendő cselekményekre nézve.... Az ellenőrzés a csak felügyeletet végző szerveknek is rendszerint eszköze, s hogy a felügyeleti jog többnyire tartalmazza az ellenőrzési jogot. Végül pedig az irányítási jog, mely a pusztá felügyeletnél több, s mely a felügyeleti jogot magában foglalja, már csak ezért is kiterjed az ellenőrzés jogára is."²⁸⁷

4.5. Vizsgálódásainkat követően most kapcsoljuk be a koordinációt az eddigi fogalmi összefüggésekbe, annak érdekében, hogy a koordinációnak – mint dolgozatunk egyik kulcsfogalmának – pontos rendszertani helyét meghatározhassuk.

L.H. Gullick a koordinációt a végrehajtás két feladatának egyikeként, a különféle egységek és munkafolyamatok közötti kapcsolat és összhang belső egyeztetéssel vagy újrarendezéssel való kialakításaként, illetve fenntartásaként definiálja, **Carson** és **Harris** pedig a koordináció alatt a szervezet működésének egybehangolását, az egyes reszortok összműködését, az együttműködés biztosítását érti.²⁸⁸

Szamel Lajos a vezetés és az igazgatás lényegét a szervezésben, azaz a munkamegosztásban és a tőle elválaszthatatlan koordinációban látja. Álláspontja szerint az irányítás fő tartalmát is a szervezés, a munkamegosztással együtt végzendő koordináció adja meg.²⁸⁹

Hivatkozik **Martonyi Jánosra** is, aki szerint mind a vezetés és irányítás, mind a koordináció fogalmai a szervezés egy-egy elemét jelentik, a koordináció pedig közelebbről a vezetés körében ellátandó feladatok egyike. Ezek közül a szervezés a legalapvetőbb, amelynek döntő jelentőségű része a vezetés (irányítás) és ezen belül jelent további részelemet a koordináció.²⁹⁰

Magyary Zoltán szerint a parancsadásnak fontos kiegészítése az összhang biztosítása, az a parancs végrehajtásában résztvevő személyek és tárgyak egymáshoz való viszonyának folytatólagos szabályozását, a változó viszonyok állandó szemmeltartását, az apparátus működési zavarainak elhárítását, a szükséges személycseréket, az előrelátás hiányának pótlását, az elhatározások és cselekvések helyes egymásutánjának megállapítását jelenti.²⁹¹

Magyary Zoltán az összhang biztosításának fő feladatát a súrlódások csökkentésében látja. Hivatkozik *Clausewitzre* is, aki szerint a súrlódás az, ami a látszólag könnyűt nehézé teszi. A súrlódások csökkentése az összhang biztosításának fő feladata. A súrlódások okát részben magában a szervezetben látja, amelyet a szervezéssel lehet megszüntetni.²⁹²

A koordináció tartalmi összefüggései kapcsán kitér arra is, hogy az összhang biztosítása nem jelenti az alárendeltek önállóságának -a megszüntetését vagy hatáskörüknek a felettes hatóság általi elvonását.

Szamel Lajos a koordináció lényegét a következőképpen határozta meg: „A koordináció tevékenység, emberi cselekvések harmóniába hozatala, azoknak a közös cél felé való irányítása, az összeütközések elhárítása, a munka folyamatosságának, a szervezeti egységek működése egymásba kapcsolódásának megteremtése, a szervezeten belüli összhang és együttműködés kiépítése és fenntartása, amely természetszerűen kiterjed a szervezet eszközeire is.”²⁹³

Ficzere Lajos szerint az igazgatás fogalmában kulcsfontosságú a célkitűzés és a koordináció. A koordináció az igazgatás fogalmának lényeges eleme, mivel ez a tevékenység kapcsolja össze a célkitűzést és annak megvalósításáért végzett tevékenységi elemeket. Az együttműködés során szükségszerűen megtörténik az egyes résztvékenységek felosztása, a koordinációnak pedig éppen az a feladata, hogy a cél és a munkamegosztás között feszülő ellentmondást feloldani igyekezzon.

Összegzésül megállapítjuk: a koordináció az igazgatás (szervezés) tartalmi elemei közé sorolható, sőt annak egyik meghatározó összetevője. „A koordináció célja a munkamegosztás révén keletkező tagoltság és a szervezet egységes feladatai közötti ellentmondás feloldása. A koordináció mint tevékenység, emberi cselekvések harmóniába hozatala, azoknak a közös cél felé való irányítása, az összeütközések elhárítása, a munka folyamatosságának, a szervezeti egységek működése egymásba

kapcsolódásának megteremtése, a szervezeten belüli összhang és együttműködés kiépítése és fenntartása...”²⁹⁴

Némileg más megközelítés, illetve megfogalmazás szerint a koordináció az igazgatás nélkülözhetetlen elemeként biztosítja a rész és az egész összhangját, a szervezet elé tűzött célnak alárendelt működést.

A koordináció célja az egységes működés helyreállítása, a sok kis részműködés összhangjának biztosítása, a szervezet egésze teljesítőképességének maximuma érdekében.²⁹⁵

Történetileg a koordinációnak két területe, a szervezeten belüli és a szervek közötti, a külső összhang megteremtésére irányuló koordináció határolható el egymástól. Rendszertanilag a szervezeten belüli koordináció a vezetés, a szervek közötti koordináció pedig az irányítás körében helyezhető el („*vertikális koordináció*”).

Ezek ismeretében jogosan merülhet fel a kérdés, hogy a koordinációnak melyik formája valósul meg a közigazgatási hivatal és a területi államigazgatási szervek közötti viszonyban, hiszen a hivatal vezetője a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatban sem vezetési, sem irányítási jogokat nem gyakorol.

A kérdésre az a válasz adható, hogy a koordinációnak ebben az esetben egy harmadik, sem az irányításhoz, sem a vezetéshez nem kapcsolódó „önállósult”, horizontális szervezeti kapcsolatokban érvényesülő formájáról van szó („*horizontális koordináció*”).²⁹⁶

A mellérendeltségi alapú horizontális koordinációra utal a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet, amikor kimondja, hogy - ha a Kormány kivételt nem tesz -, a területi államigazgatási szervek, szervezeti és szakmai önállóságuk megtartásával, a közigazgatási hivatal vezetőjének koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartoznak.²⁹⁷

Az előbbi részletes (és talán aprólékosnak tűnő) fogalmi tisztázáshoz azért ragaszkodtunk, mert tapasztaltuk, hogy a középszintű államigazgatás átalakításának fő irányairól szóló reformprogram megszövegezője – feltehetően tévedésből - felcserélte a koordinációt az irányítással.²⁹⁸

5. A központi közigazgatás szervezetrendszer és koordinációs szintjei

5.1. Mielőtt a dekoncentrált államigazgatási szervek államszervezetben betöltött helyét és szerepét vizsgálnánk, az elhatárolás, illetve az összefüggések feltárása érdekében röviden érintenünk kell a Kormány, a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek és a központi hivatalok szerepét, egymáshoz való viszonyát.

A Kormány a közigazgatás csúcsszerve, amely jelentős szerepet játszik a kormányzati tevékenységben, irányítja, igazgatja és koordinálja a közigazgatási szervek tevékenységét.

A Kormány szerepének témánk szempontjából fontos összefüggései között említjük, hogy a **megyei közigazgatási hivatalok a Kormány területi államigazgatási szervei**, amelyeket a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter útján - a belügyminiszter közreműködésével - irányít.²⁹⁹

A Kormány a belügyminiszter közreműködésével, a közigazgatási hivatal vezetője útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, irányítja az államigazgatási feladatok ellátását és gondoskodik végrehajtásuk feltételeiről.³⁰⁰

A központi közigazgatás különös hatáskörű, az államigazgatás egy-egy ágazatával vagy funkciójával foglalkozó szervek a **minisztériumok és az országos hatáskörű szervek**.

5.2. A közigazgatás szakmai berkeiben régóta ismert, hogy a a minisztériumi jogállású szervek körében kaotikus állapot és szervezeti összevisszaság uralkodik. E megállapítás különösen az ún. országos hatáskörű szervekre vonatkoztatható, ahol nem csupán a jogállás meghatározása, de az e körbe sorolható szervek pusztá számbavétele is komoly nehézséget jelent.³⁰¹

A nem minisztériumi szintű **központi közigazgatási szerveket** a 3333/1992. Kormányhatározat három kategóriába sorolta be.

Az országos hatáskörű államigazgatási szervet - ha jogszabály másként nem rendelkezik - a Kormány irányítja és egyik kijelölt tagja gyakorolja a felügyeletet.³⁰²

Az országos hatáskörű szervektől (pl. KSH, APEH, Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, Magyar Energia Hivatal) el kell határolni a minisztériumok szervezetétől relatíve elkülönült, de miniszteri irányítás alatt álló, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező **központi hivatalokat** (pl. ÁNTSZ, Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, Magyar Bányászati Hivatal, Országos Mérésügyi Hivatal, BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal).

Harmadikként említjük a **minisztériumi hivatalok csoportját**, amelyek - hasonlóan mint a központi hivatalok - a miniszter felelősségi körén belüli tevékenységet végeznek, önálló hatáskört azonban nem gyakorolnak. A minisztériumi szervezetből való kiemelésük elsősorban a munkamegosztás érdekében történik (pl. FVM területi főépítész irodái).³⁰³ A szervezeti önállóság oldaláról nézve ez csekély mértékű - a minisztériumi főosztályi szinthez hasonlítható - önállóságot jelent.

5.3. A központi igazgatásnak három szintje épült ki: az **adminisztráció szintje**; az **elsődleges koordináció szintje** -, amelyet különböző előkészítő, véleményező, tanácsadó szervek, bizottságok alkotnak -, valamint a **koordináció második szintje**, ahol a Kormány helyezkedik el.

A **koordináció első szintjén** az ügyeknek csak részleges egybehangolása történik meg. Nem kerül sor az ügyek komplex összefüggéseinek feltárására, a szükséges intézkedések megtételére. Ez a

feladat a Kormányra vár, amely ilyen módon az alacsonyabb fokozatokon, az igazgatás felépítéséhez igazodó szektorális megközelítés helyett, a teljes komplexitást érvényesíti a döntéshozatali eljárásban.³⁰⁴

A központi közigazgatás koordinációjában betöltött szerepe miatt külön is kiemeljük a **Miniszterelnöki Hivatalt**, amely mint a miniszterelnök munkaszervezete gondoskodik a kormányzati tevékenység stratégiai irányításáról, összhangjának biztosításáról, az összkormányzati érdekek érvényesítéséről, a Kormány tagjai tevékenységének összehangolásáról.³⁰⁵

A Miniszterelnöki Hivatalnak a Kormány döntést előkészítő és döntéshozatali eljárásában betöltött helye és szerepe azonban ma még nem teljesen megoldott, és maga a folyamat sem problémamentes.

A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter részére a területi koordinációval, ellenőrzéssel összefüggésben új feladatokat állapít meg a közigazgatási hivatalokról szóló módosított Kormányrendelet.³⁰⁶

A koordinációval, ellenőrzéssel, informatikával, képzéssel és továbbképzéssel kapcsolatban hatályba lépett új, **hézagpótló rendelkezések beiktatását fontos előrelépésnek tekinthetjük a területi koordinációban**, bár úgy gondoljuk, hogy a koordináció eszközrendszerének alapvető hiányosságait ez önmagában aligha szüntetheti meg.

A dolgozatban ehelyütt is szükségesnek tartjuk megállapítani, hogy nem látjuk nyomát annak, hogy a MeH élne a koordináció kínálta eszközökkel.

A Kormányrendelet szerint a **Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter**, a következőket kezdeményezi, szervezi és ellenőrzi:

- az ágazati minisztériumok és a hivatalvezetők együttműködését,
- a több ágazati dekoncentrált szerv bevonásával végzendő, több megyére kiterjedő ellenőrzések összehangolt tervezését és végrehajtását,
- az ágazati informatikai fejlesztési tervek és a területi államigazgatási szervek szükségleteinek, fejlesztéseinek összehangolását,
- külön jogszabályban foglaltak szerint az államigazgatási feladatokat ellátó köztisztviselők képzésére, továbbképzésére vonatkozó ágazati minisztériumi és területi tervek összehangolását.

Ficzere Lajos problematikus elemként említi a Kormány integratív szerepének érvényesülését, különös tekintettel a közigazgatás ágazati tagozódására és az önkormányzati rendszer működésének egészére. Úgy ítéli meg, hogy a Kormány integratív, összkormányzati jellegű tevékenysége ma még nem teljesedett ki, ennek eszközrendszere és módszerei nem alakultak ki kellő mélységben és terjedelemben.

Ficzere Lajos másrészt arra is felhívja a figyelmet, hogy ma még hiányoznak azok a szektorális jellegű politikai koncepciókat megtestesítő ágazati politikák, amelyek az általános politika egy-egy ágazatába történő megvalósítását hivatottak biztosítani.³⁰⁷

Úgy gondoljuk, nem szorul külön bizonyításra, hogy a Kormány **döntéshozatali mechanizmusa**, belső működésének **koordinációs határfoka** és a **területi államigazgatási szervek koordinációja** során

elérhető eredmény között szoros összefüggés áll fenn.

Magunk is osztjuk azt a véleményt, hogy ha a **döntés előkészítés szakmai koordinációjának nem megfelelő a határfoka**, a koordinációt biztosító **hatékony intézményi rendszer hiánya** vagy nem kellően eredményes működése **utat enged a szakmai, ágazati érdekek túlsúlya előtt**, amely **fékezi a Kormány integratív szerepét**. Ez pedig nyilvánvalóan negatívan hat ki a középszint helyzetére és többek között a dekoncentrált szervek koordinációjának eredményességére.³⁰⁸

A vázolt ellentmondások felismeréséből eredő jobbító szándékot tükrözött az 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat, amikor előírta: „Felül kell vizsgálni a Kormány döntéshozatali mechanizmusát, munkamódszerét, az összekormányzati szempontok fokozott érvényesítési lehetőségét.”³⁰⁹

Azt sejtjük tehát, hogy a – később tárgyalandó – területi államigazgatási szervek koordinációjának gyenge határfoka háttérben a kormányzati működés és annak koordinációs hiányosságai is szerepet játszanak.

6. A dekoncentrált államigazgatási szervek helye és szerepe az államszervezetben

6.1. A dekoncentrált állami közigazgatás az államrendszer egészében a végrehajtói-közigazgatási alrendszer helyi-területi szektorában, lényegében az önkormányzati közigazgatással “párban” helyezkedik el.³¹⁰

Dekoncentrált államigazgatási szervet a **Kormány, egyes minisztériumok és országos hatáskörű szervek** működtetnek, és tevékenységükben a leghangsúlyosabbnak a **hatósági jogalkalmazás** tekinthető. Ezen belül a következő főbb tevékenység fajták említhetők:

- hatósági felügyelet,
- aktus jellegű cselekmények,
- hatósági ellenőrzés,
- hatósági nyilvántartások vezetése,
- szakhatóságként való eljárás,
- különböző eljárások megindításának kezdeményezése.

Ahogy azt a nemzetközi összehasonlítás során is igyekeztünk feltárni, az egyes országok között lényeges eltérések mutathatók ki abban, hogy a **dekoncentrált államigazgatási szervek hatásköreiket milyen önállósággal végzik**. A francia tradícióból eredően ez az autonómia viszonylag csekély, szemben az angol közigazgatási hagyományokkal, amelyben a területi közigazgatás - kormányzati felügyelet mellett - viszonylag széleskörű önállósággal rendelkezik.

Mindez összefügg a területi-helyi önkormányzati rendszer történelmi fejlődésével is. Megkülönböztethetjük a rendkívül nagy autonómiával rendelkező *föderatív rendszert*, az erős autonómiát jelentő *önkormányzati rendszert*, valamint a *decentralizált* és a *centralizált rendszert*.

Ezek sorából két domináns alaptípust emelhetünk ki: az angol-amerikai erős önkormányzati rendszert, amelyben az önkormányzatok központi irányítása és függése erősen korlátozott, míg a másik, a francia modell, amely még őrzi a

napóleoni centralizációt és az erős függést jelentő decentralizált rendszert. Franciaországban a már-már nyomasztó centralizáció oldását a közigazgatási reformok már többször is megcélozták.³¹¹

Bizonyára sok igazság van abban, hogy: ma már Franciaország sem az a túlközpontosított állam, mint korábban, és Nagy-Britannia sem a helyi jellegű „kormányzati paradicsom”, azonban a két alapmodellre való hivatkozás ma is helytállóan tűnik.³¹²

Azt is láthattuk, hogy a területi államigazgatási szervek működését a legtöbb országban a **kormányok általános hatáskörű területi képviselői** (kormányzó, prefektus) irányítják, ellenőrzik és koordinálják, szövetségi államok esetén a tartományi vagy szövetségi **kormányfő**. Egyes országokban (pl. Anglia) nincs ilyen típusú közigazgatási összehangoló mechanizmus.³¹³

6.2. A fentiek és egyéb, az irodalomban ismert megközelítések nyomán a **dekoncentráció vagy szétpontosítás lényege:**

- az államigazgatási feladatok területi alapon való felosztása,
- valamint a központi irányítás szervezeti alá- és fölérendeltségen nyugvó érvényesítése.³¹⁴

Ezek után a **dekoncentrált államigazgatási szervek főbb jellemzőit** az alábbiak szerint foglaljuk össze:³¹⁵

- területi egységekben – többségük megyénként – működik,
- egy-egy ágazatra kiterjedő közigazgatási hatáskörökkel rendelkeznek,
- erőteljes az irányítást és felügyeletet gyakorló központi szervekhez való kapcsolatuk,
- viszonylag gyenge az illetékességi területhez és a lakossághoz való kötődésük, hierarchizált szervezeti rendben egyszemélyi vezetés alatt működnek,
- társadalmi kontroll csak ritkán érvényesül irányukban.

A dekoncentrált államigazgatási szervek közös jellemzője, hogy **erős szakmai irányítás és felügyelet mellett, valamely központi államigazgatási szerv** ágazati felelősségkörébe tartozó végrehajtó jellegű feladatokat látnak el. Alapításukról az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) rendelkezik.

Alapító lehet e törvény szerint az Országgyűlés, a Kormány, a pénzügyminiszter egyetértésével a miniszter és a helyi önkormányzat, bár államigazgatási feladatokat ellátó költségvetési szervet ez utóbbi nem alapíthat. Ezt ugyan kifejezetten nem tiltja jogszabály, de a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköréből levezethető.

Annyit tehát máris megállapíthatunk, hogy a szabályozás erősen hiányos és ez nyilvánvalóan azt a gyanút keltheti bennünk, hogy a területi államigazgatási szervek alapításával nincs minden rendben.

Ma is aktuális tehát e szervek alapítási gyakorlatának felülvizsgálata, amelynek során a **jelenlegi dekoncentrált szervek** alapítását is megfelelően rendezni kellene. A jövőre nézve pedig – a szükséges kiegészítő jogi

szabályozással – biztosítani kell az alapítás államháztartási törvénynek megfelelő rendezését.

A költségvetési szférában működő szervek alapításának általános szabályait az Áht. 87-91. § rendelkezései határozzák meg, nem kizárva, hogy az ágazati törvénykezés speciális szabályokkal egészítse ki e rendelkezéseket. (Ez történt pl. a közoktatásról szóló törvény, vagy a szociális igazgatásról és ellátásról szóló törvény esetében.)

Az Áht. 87- 88. §-ei bekezdése meghatározza a költségvetési szerv fogalmát, e szervek körét, és az alapítók körét.

Az államigazgatási szerv fogalmához a költségvetési szervekkel kapcsolatos fejtegetés annyival mindenestre közelebb visz bennünket, hogy e szervek a **közigazgatás körébe tartozó (nem önkormányzati) igazgatási feladatokat látnak el**, továbbá e szervek az állami költségvetésből fenntartott jogi személyiséggel rendelkeznek.

Az államigazgatási szervek a költségvetési szervek speciális csoportja, így alapításukra vonatkozóan általános szabályként a költségvetési szervek alapítására irányadó szabályokat kell alkalmazni, amennyiben az adott államigazgatási szervre vonatkozó speciális rendelkezés nem mond mást.

Alapításukat illetően megállapíthatjuk, hogy **az Országgyűlés a kormányzás szervezetének meghatározása körében jogosult** az Alkotmány 19. § (2) bekezdése alapján a szélesebb értelemben vett kormányzás, működési körében tevékenykedő szervet létrehozni. (Az Országgyűlés alapította pl. az Országos Mérésügyi Hivatalt, a Központi Statisztikai Hivatalt és annak megyei igazgatóságait, a munkaügyi központokat, az ÁNTSZ-eket, a földművelésügyi hivatalokat.)

A Kormány számára az Alkotmány 40. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy **az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonja és erre külön szerveket** – közöttük dekoncentrált szerveket - hozzon létre. (A Kormány alapította pl. a fogyasztóvédelmi felügyelőségeket, az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalt, a TÁKISZ-okat, a közlekedési felügyelőségeket.)

Az Országgyűlés és a Kormány mellett a gyakorlatban miniszterek is alapítottak dekoncentrált szerveket, annak ellenére, hogy minisztereknek az Alkotmány 37. § (2) bekezdése alapján csupán arra van felhatalmazásuk, hogy a Kormány határozatainak megfelelően vezessék az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítsák az alájuk rendelt szerveket. (Miniszter alapította pl. az állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomásokat, a növényegészségügyi és talajvédelmi állomásokat.)

6.3. Ha a dekoncentrált szervek feladat- és hatáskörét vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy nincs olyan szabályozás, amely – a helyi önkormányzat államigazgatási feladatok ellátására, hatósági jogkörök gyakorlására feljogosító szerveihez hasonlóan – egyértelműen rögzítené, hogy mely

szervek jogosultak dekoncentrált szervek számára feladatot, hatáskört, hatósági jogkört megállapítani

A gyakorlat azt mutatja, hogy a dekoncentrált szervek számára feladatokat és hatáskört az **Országgyűlés, a Kormány és a miniszter** egyaránt megállapít. Úgy véljük, hogy a minisztereknek a **dekoncentrált szerv létrehozásával**, feladat- és hatáskörének megállapításával kapcsolatban mutakozó gyakorlat - éppen e szervek nem kellően kontrollált elszaporodása miatt – **indokolt volna megszüntetni.**

Ezt azt jelenti, hogy a miniszter a továbbiakban is alapíthatna költségvetési szervet (mint ma is, a pénzügyminiszter egyetértésével), **nem alapíthatna azonban dekoncentrált államigazgatási szervet.** E szervek alapításának jogát csupán az Országgyűlés és a Kormány gyakorolhatja.

Ennek következtében jogállásukat, elnevezésüket, feladat- és hatásköreiket, valamint létrehozásuk módját tekintve meglehetősen sokszínűek.

Amit biztosan tudhatunk: az e szerveknél foglalkoztatottak a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alatt állnak, az Áht. szerint alapíthatók, amelyre az Alkotmány az Országgyűlésnek és a Kormánynak ad hatáskört.³¹⁶ Külön törvény alapításukról nem szól.

A dekoncentrált államigazgatási szervek számára feladatokat, hatáskört az Országgyűlés, a Kormány és a miniszter állapíthat meg, irányításuk pedig jelenleg két szervezeti megoldással biztosított: közvetlenül az ágazati minisztériumhoz csatolt szervezeti egység (pl. főosztály) révén, másrészt a minisztérium alá rendelt, országos szintű dekoncentrált szervvel, amelynek fő feladata a területi szervek irányítása, esetleg másodfokú hatósági jogkör gyakorlása.³¹⁷

A dekoncentrált szerv, mint szervtípus – szemben az önkormányzatokkal – nem kodifikált, jogszabályban nem (illetve csupán feladat- és hatáskör címzettjeként) rögzített. Címzettként pedig – mint már utaltunk rá – „centrális alárendeltségű szerv”-ként ismert.

E mostohának tekinthető bánásmód elsősorban a fogalomtisztázási, jogi rendezési kényszer tanácsrendszerbeli hiányából, valamint az 1990. évi jogalkotást időben megelőző és követő társadalmi viszonyokban kialakult feltételekből adódott.³¹⁸

6.4. A dekoncentrált államigazgatási szervek vertikális tagozódás szempontjából a területi egységekkel is rendelkező dekoncentrált szervek két csoportba sorolhatók. Az egyik csoport kétszintű, amelyben a területi szervek fölött közvetlenül az illetékes miniszter található.

A másik csoport tagolása háromszintű: a területi szervek fölött országos központi szerv és e fölött miniszter, Kormány (a Kormány által megbízott miniszter) gyakorolja a jogszabályban megállapított hatásköröket.

A dekoncentrált szervek rendezetlenségével függ össze, hogy a vertikális kapcsolatok megjelölésére használt kategóriák esetenkénti tartalmi tisztázatlansága, jogszabályban rögzítettségének hiánya értelmezési problémákat okoz.

A dekoncentrált szervek nagy többségének jogszabályban megnevezett irányítója a **miniszter**. Ebből a szempontból kivételnek tekinthető pl. az Országos Mérésügyi Hivatal, a statisztika dekoncentrált szerve, mert az említett szervek tekintetében a szabályozás a Kormányt nevezi meg irányító és felügyeletet ellátó szervet, anélkül azonban, hogy az irányítás, illetve a felügyelet közelebbi tartalmát a jogszabály tisztázná.

A **másik tipikus szervezeti megoldást** esetében a miniszter, mint irányító szerv és a területi dekoncentrált szerv közé országos illetékességű központi szerv illeszkedik. E megoldással találkozhatunk a fogyasztóvédelem, a mérésügy, a környezetvédelem, a közlekedésügy, a népegészségügy dekoncentrált szerveinél.

6.5. A horizontális tagozódással összefüggésben az egyes szinteken érvényesülő területi munkamegosztást vizsgáljuk.

Az első és második szint (miniszter, illetve központi szerv) a területi tagozódás szempontjából értelemszerűen egységes, az itt található szervek működési köre az ország egész területére kiterjed.

A harmadik szint területi tagozódása már nagy változatosságot mutat. Megtalálhatók olyan, regionálisnak (itt: a megyét meghaladó területű) tekinthető dekoncentrált szervek, amelyek szükségszerűen igazodnak természeti határokhoz (pl. nemzeti park igazgatóság, vízügy, közlekedésügy, területi műszaki biztonsági felügyelet), vagy újabban egyre inkább megfigyelhető a 7 tervezési-statisztikai régió, mint „igazodási pont” követése (pl. mérésügy, területi főépítési irodák).

A dekoncentrált szervek negyedik szintjén a működési terület egyértelműen a megye közigazgatási határaihoz kötődik (pl. statisztika, állategészségügy, növényvédelem, földművelésügy).

Az ötödik szinten – kirendeltségi szervezetben – egy-két városkörnyéket, volt járásnyi területet, esetleg megyét (ott, ahol a szerv regionális illetékességű) átfogó működési körzettel jellemezhető a dekoncentrált szervek jelenléte.

Előző vizsgálódásaink során megállapítottuk tehát, hogy a dekoncentrált állami közigazgatás és a végrehajtói-közigazgatási alrendszerben helyezkedik el, tevékenységükben hangsúlyosan jelentkezik a **hatósági jogalkalmazás** (felügyelet, ellenőrzés, szakhatósági eljárás).

Meghatározó jelentőségű, hogy erőteljes az irányításukat, felügyeletüket ellátó központi szervekhez való viszonyuk, **erős szakmai irányítás és felügyelet** mellett működnek és gyenge a kötődésük az illetékességi területhez és a lakossághoz.

A területi államigazgatási szervek e jellemző vonása miatt a központi igazgatás számára ideális lehetőséget kínálnak az ágazati feladatok maradéktalan végrehajtására.

Ugyanakkor ennek folytán kell azzal is számolni, hogy helyi-területi szinten a területi szervek **ágazati cél- és érdekviszonyokat** jelenítenek meg, és ennek érvényesítési esélyei annál nagyobbak, minél hiányosabb a tevékenységüket koordináló és ellenőrző hivatal eszközrendszere.

A dekoncentrált szervek és az önkormányzatok feladatellátásának különbségeit vizsgálva már kimutattuk, hogy a dekoncentrált szervek által ellátott feladatok nagy többsége **nem kapcsolódik olyan közvetlenül a lakossághoz**, mint az önkormányzatok és szerveik által végzett helyi közügyek. Ennek ellenére nem állítható, hogy az előbbieknél nincsen területi kötődése.

Ezt elfogadva nem nehéz belátni, hogy az **izolált államigazgatási beavatkozások** előbb vagy utóbb zavarokat idézhetnek elő. Megerősíti a koordináció iránti igényt a dekoncentrált szervek viszonylagos bősége és a jogi szabályozásban megmutatkozó hiányosságok.³¹⁹

A dekoncentrált szervek kapcsolatait általában két aspektusból vizsgálhatjuk: egyrészt a **dekoncentrált szervek és az önkormányzatok**, másrészt az **egyes dekoncentrált szervek** egymással való kapcsolatai szempontjából.

Megállapíthatjuk, hogy az önkormányzatokkal való kapcsolat különböző fajtáit ugyan több jogszabály is szabályozza, egy **generálisabb együttműködés mechanizmusát** azonban hiába keresnénk, illetve arra vonatkozóan általában megfoghatatlan és számonkérhetetlen általánosságokkal találkozhatunk. Vegyük példaként a következőket:

- A környezetvédelmi felügyelőség a környezet védelme érdekében **együttműködik** a helyi önkormányzatokkal. **Véleményezi** a települési önkormányzatok környezetvédelmi tárgyú rendelet- és határozat-, tervezeteit, a környezet állapotát érintő terveinek tervezetét és a környezetvédelmi programokat. **Segíti** az illetékességi területén működő önkormányzatokat környezetvédelmi hatósági feladataik ellátásában.³²⁰
- Az ÁNTSZ képviselője az önkormányzat testületi ülésein tanácskozási joggal **részt vehet**. Az önkormányzatokat évente rendszeresen szükség esetén alkalmasszerűen **tájékoztatja** a lakosság egészségi állapotáról, az egészségromlást kiváltó okokról és a szükséges tennivalókról.³²¹
- A környezetvédelmi felügyelőség **kapcsolatot tart és együttműködik** az illetékességi területén működő önkormányzatokkal, **segíti** az önkormányzatokat a környezetvédelmi feladataik ellátásában.³²²

A példaként említett rendelkezésekből is kitűnik, hogy a jogszabályok az **együttműködés mechanizmusát** ennek során az egyes szerveket megillető jogokat és kötelezettségeket nem szabályozták.

A használt kifejezések –segíti, együttműködik, kapcsolatot tart, tájékoztat – jelzik a kapcsolatok formális, voltát. A kötelező erő a jogszabályokból tehát már korábban is hiányzott.

Mivel a területi államigazgatási szervek és az önkormányzatok kapcsolata csupán esetleges és a kötelezettségek az általánosságok szintjén maradtak/maradnak, sok múlott (túlságosan is sok!) az egyes szervek (illetve vezetőik) **együttműködési készségén és a személyes kapcsolatokon**.

Hasonló megállapításokat tett az a széles körű empirikus kutatás is, amely a TÁKISZ-ok szervezetrendszerének modernizálását kívánta elősegíteni. A kutatás eredményeinek összegzése is javasolta a TÁKISZ-ok

önkormányzati és államigazgatási kapcsolatrendszerének javítását.³²³

Igaz ugyan, hogy a közigazgatási hivatalok koordinációs tevékenysége csupán az államigazgatási szférára terjed ki, mégis van olyan kezdeményezés, hogy **legalább önkéntes alapon** a hivatalvezetők az államigazgatási kollégium útján igyekeznek bevonni az önkormányzatokat egyes feladatok koordinációjába.

Ez azért is elkerülhetetlennek látszik, mert bár a helyi önkormányzatokra a területi koordináció a jogszabály erejénél fogva nem terjed ki, a 191/1996. (XII.17.) Kormányhatározat szerint az államigazgatási kollégium mégis elemezni és értékelni köteles a közigazgatási hivatal, a területi államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok együttműködését.³²⁴

Ez a feladat anélkül aligha lenne végrehajtható, hogy a közigazgatási hivatalnak ne lenne „rálátása” erre a kapcsolatrendszerre.

Fontos tehát, hogy legalább a megyei önkormányzat és a megyei jogú város önkormányzatának képviselője állandó meghívottként részt vegyen az államigazgatási kollégium ülésein.

Ugyanakkor az is szükséges, hogy a közigazgatási hivatal bizonyos időközönként felmérést végezzen **e kapcsolatok feltérképezésére**. A **Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal** ezt kísérelte meg interjú keretében 1997-ben, amelynek eredményét egy tanulmányban is közzétette.³²⁵

A felmérés vizsgálta az önkormányzatok és a területi államigazgatási szervek, valamint a területi államigazgatási szervek egymás közötti kapcsolatait.

Az önkormányzatok és a területi államigazgatási szervek kapcsolatára vonatkozó felmérés arra hívta fel a figyelmet, hogy az **önkormányzatok alapvetően nincsenek tisztában** a területi szervek államszervezeti jellegével és - kivéve azokat, amelyekkel rendszeres kapcsolatban állnak - nem ismerik e szervek főbb feladat- és hatásköreit. Néhány dekoncentrált szervvel közelebbi kapcsolatban állnak ugyan (pl. ÁNTSZ, TÁH, földhivatal), de ez az együttműködés azonban csupán egy-egy ügyre terjed ki.

Az önkormányzatok nagy része nem látja jelét a területi államigazgatási szervek együttműködésének, illetve annak hiányát a párhuzamos adatkérésekből ítéli meg.

Nemcsak a dekoncentrált szervek és az önkormányzatok, hanem a dekoncentrált szervek **egymás közötti kapcsolatát** is kevés esetben rendezték részletesen a jogszabályok.

Ez alól néhány dekoncentrált szerv esetében kivételt a közös ellenőrzések, vizsgálatok tartása jelent. Példaként említhetjük a fogyasztóvédelmi felügyelőséget, amely az ÁNTSZ, az állategészségügyi állomás, a vám- és pénzügyőrség, a rendőrség, a mértékhitelítő hivatal szerveivel együttműködve tartanak közös ellenőrzést.

Ide sorolhatjuk a munkavédelmi és munkaügyi felügyeletet is, amelynek a bányakapitányságokkal, az ÁNTSZ szerveivel és a közlekedési felügyelőségekkel alakult ki szorosabb kapcsolata.

A fentiekén kívül általában azok között a szervek között alakult ki szorosabb, szinte mindennapos kapcsolat, amelyek egymás eljárásaiban szakhatóságként rendszeresen közreműködnek (pl. a környezetvédelmi felügyelőség, a nemzeti park igazgatóság, a természetvédelmi igazgatóság).

Az említett felmérés arra is rávilágított, hogy a dekoncentrált szervek egy része **alig kerül kapcsolatba egymással**, akkor is többnyire mint „társhatóság” működnek együtt egy-egy ügy kapcsán.

Javaslatokban a rendszeres informatikai **kapcsolatok javítását**, a közös eljárásban részt vevő szervek számára témaorientált továbbképzések tartását jelölték meg fejlesztendő területként. A közigazgatási hivataltól elsősorban jogi tanácsadást, a munkajogi és személyzeti ismeretek bővítését és az önkormányzatokkal való kapcsolatok elősegítését várták el.

IV. TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS ÉS DEKONCENTRÁLT ÁLLAMIGAZGATÁS

Kutatási céljainkban ígértük meg, hogy az előző részben elsősorban a területi közigazgatás önkormányzati alrendszerét vizsgáltuk, majd ehhez a dogmatikai megalapozást követően a dekoncentrált államigazgatási szervek helyének, szerepének kifejtésével hozzákapcsoltuk az államigazgatási alrendszert.

Mielőtt azonban dolgozatunk e fejezetének részletes tárgyalásába foglalkozunk, úgy érezzük magyarázatot kell adnunk arra, hogy a továbbiakban miért elsősorban a **közigazgatás államigazgatási alrendszerével**, közelebbről a dekoncentrált államigazgatással foglalkozunk részletesen, és talán szokatlan megoldásként miért helyeztünk el ide egy meglehetősen hangsúlyos történeti részt.

Ahogy azt kutatási céljainkban is megállapítottuk, a rendszerváltozás nyomán bekövetkező változások a területi közigazgatást érintették leginkább, de annak államigazgatási oldalára túlságosan kevés figyelem irányult. Ezzel függött össze, hogy a területi államigazgatásban az ágazati érdekek szinte akadálytalanul érvényesülhettek.

Nem tekinthető véletlennek, hogy a területi közigazgatás reformcéljaiban kitüntetett helyen éppen a **területi államigazgatási szervek működésének átláthatóvá, összehangoltá tétele** szerepelt.

A kutatási célokban megfogalmazottaknak megfelelően választ keresünk tehát arra, hogy a **vázolt célkitűzéseket sikerült-e elérni**, illetve ha nem, akkor milyen okok állnak ennek hátterében.

Másrészről arra is választ várunk, hogy **milyen típusú szervezetrendszer** biztosítaná a nyugat-európai fejlődési irányhoz való felzárkózást. Másként fogalmazva: a jelenlegi szervezetrendszer alkalmas- e, vagy alkalmassá tehető- e erre. Ha igen, akkor milyen továbbfejlesztési, korszerűsítési javaslatok fogalmazhatók meg ennek érdekében.

Kutatási céljainkban azt is jeleztük: mellőzhetetlennek ítéljük a magyar területi közigazgatás történeti aspektusból történő vizsgálatát annak érdekében, hogy feltárjuk azokat a **történeti gyökereket**, amelyek érthetővé és magyarázhatóvá teszi a területi közigazgatás jelenlegi irányát.

Másrészt a történeti áttekintéssel a **jellegzetes jegyek** kiemelésére is törekszünk, és ebbe a körbe tartozónak tekintjük **az állam és a területi közigazgatás viszonyának** történeti nézőpontú bemutatását és értékelését.

Végül a történeti vizsgálódás arra is lehetőséget kínál, hogy **hasznosítható megoldásokat** találjunk (pl. területi koordináció).

A fent is jelzett célok elérése érdekében a területi közigazgatásnak az eddigi, többnyire szervezet-centrikus „statikus” nézőpontú megközelítését a következőkben felváltjuk annak „dinamikus” működés-orientált és történeti módszerre épülő vizsgálatával.

1. A helyi és területi közigazgatás történeti előzményei a tanácsrendszer létrejöttéig

1.1. A korai feudalizmus időszakában az országot behálózó királyi várbirtokok igazgatása tette szükségessé területi tagolásukat. Igazgatási szervezetük kiépítésére I. István tett intézkedéseket. A birtokterületek legnagyobb egységéből alakult ki a **vármegye**, élén a **várispánnal** (*comes castri*) vagy **megyeispánnal** (*comes comitatus*). Mint a várbirtok kormányzója, felügyelője volt a várszerkezetbe tartozó várnépeknek.

A nagyobb **városok** már a XII-XIII. században széles körű **önkormányzattal rendelkeztek**: szabad tisztviselő választás, bíraskodás, viszonylag független gazdasági önállóság. Az önkormányzattal járó függetlenséget a városok azonban sokszor csak a központi királyi hatalommal szövetkezve pl. „kommunamozgalmakkal” tudták megszerezni. A királynak adóztak, de a szövetség fejében a földesúri befolyástól mentesen működtethették önkormányzatukat.

A városok persze így sem függetleníthették magukat a feudális társadalom általános hatásaitól, csupán a fennálló tradicionális hatalmi-társadalmi-jogi eszköztárat használhatták fel a maguk javára.³²⁶

A királyi vármegye kialakulása és fejlődése a X-XIII. századig tartott, majd fokozatosan felváltotta a nemesi vármegyék rendszere.

A nemesi vármegye a köznemességnek a központi királyi hatalommal szemben **széles önállósággal** rendelkező területi önkormányzati szervei. A király által kinevezett főispán ekkor már csak nagyrészt közvetítő és ellenőrző funkciót látta el, a valódi igazgatás azonban a vármegyei nemesség által választott **alispán**, illetve a **vármegyei közgyűlés** (*congregatio generalis*)

hatáskörébe került.

Ahogy látjuk, a **közigazgatás feladatait** ebben az időben nagyjából az **önkormányzatok** gyakorolják, akadnak azonban kivételek is. Az önkormányzati igazgatástól különvált állami **dekoncentrált szervezetrendszer egyik történeti előzményeként** tarthatjuk számon a **rovókat**, akik a központi kormány szervnek közvetlenül alárendelve végezték az adó kivetését.

A rovó a kamara megbízottja volt, aki e megbízatását rendszerint egy adókivetésre és egy vármegyére kapta. A XVII. században a rovók választása a vármegyék hatáskörébe került, az **adóigazgatás** irányítása azonban továbbra is a kamara kezében maradt.

1647-ben annyi változás történt, hogy az adóigazgatás irányítását az **országos jövedelmi főigazgató (generalis regni proventus administrator)** vette át.

1.2. A szabad királyi városok fejlődése a mohácsi vész utáni időszakban lelassul, a vármegye szerepe azonban viszonylag szilárd marad. **A vármegye élén az egész feudális korban a király által kinevezett főispán áll**, aki meglehetősen széles jogkörrel rendelkezik, bár hatalmát a megye önkormányzata igyekszik korlátozni. A főispán, mint a király megbízottja mellett az **alispán (vicecomes)** válik a vármegyei önkormányzat első számú tisztviselőjévé.

A megyék szervezetét II. József jelentősen átalakította, amelynek következményeként 1784-ben lényegében megszűnt a **nemesi vármegyék autonómiája**.

Az országot 10 kerületre osztotta, a kerületek élére **királyi biztos főispánokat** nevezett ki, akiket rendkívül széles hatalommal ruházott fel. Intézkedései azonban rövid életűek voltak, mert halálával visszaállt a **megyei nemesi önkormányzat** korábbi jogállása.

A feudális korban a falvakat kétség kívül megillette bizonyos önkormányzati autonómia, amely azonban nyilvánvalóan **nem jelentett olyan típusú közhatalmat**, amely akár a földesúrral szemben is védhető lett volna.

A községi közigazgatásban lényegesebb változásokat a **XIX. századi reform országgyűlések** hoztak többek között azzal, hogy az 1832-36. évi törvényhozás a **községek három fajtáját** különböztette meg: a) a rendezett tanácsot nem tartó községet, b) a rendezett tanáccsal felruházott (rendezett ítélőtanácsot tartó) vagy szabadalmas mezővárost, valamint c) a nemesi községet.

A községek belső igazgatásáról az 1836:9. tc. rendelkezett, meghatározta a község főbb szervezeti, igazgatási és gazdálkodási viszonyait.

Később a „forradalmi törvényhozás” keretében meghozott **1848:16. tc.** a megyei önkormányzat szervezetét és választási rendszerét kísérelte meg átalakítani.

A törvény a megyei szervezetet **az alkotmányosság védbástyájának** tekintette és a feudális eredetű és hagyományú szervezetet összhangba akarta hozni a megszerzett közszabadsággal, többek között azzal is, hogy a

megyerendszert népképviselői alapra kívánta helyezni.

A helyi igazgatás másik pillére továbbra is a **szabad királyi város** maradt. Jogállását az **1848:23. tc.** határozta meg és a lakosságszámtól függően különbséget tett kisváros, középváros és nagyváros között.

A forradalom és szabadságharc leverését követően a **közigazgatás polgári átalakítása** érdekében tett intézkedések hosszú időre megrekedtek.

A **centrális kormányzás** érdekében az országot 5 tartományra, ezen belül 5 kerületre osztották fel, egyes országrészeket pedig közvetlenül a birodalmi kormányzat alá helyezték.

1.3. Az 1867-es kiegyezés a parlamentarizmus és az abszolutizmus bonyolult kompromisszumán alapult, amely természetesen kihatott a közigazgatás szervezetére és működésére is.

A megoldásra váró közigazgatási problémák közül a két ellentétes tendencia: a **kormányhatalom megszilárdítása**, a **kormánybefolyás, ellenőrzés és irányítás növelése**, valamint a **közigazgatási garanciák érvényesítése** volt a legfontosabb.

E divergáló érdekek már eleve meghatározták, hogy a létrehozandó **közigazgatási szervezet nem lehetett teljesen állami**, nem állhatott a kormány közvetlen irányítása alatt, hanem a **korlátozott autonómiával felruházott közép fokú egységekre: a törvényhatóságokra** kellett épülnie.³²⁷

A létrehozandó új törvényhatóságok hatáskörének, szervezetének, **önállóságuk mértékének megfelelő meghatározása**, a dualizmus kormányrendszerével való egybehangolása lett a korszak egyik **centrális közigazgatási problémája**.

Ebben az időben az erőteljes gazdasági és társadalmi fejlődés hatására válik ketté a **helyi önkormányzati és közvetlenül a minisztériumnak alárendelt állami (királyi) közigazgatási szervezetrendszer**. Ez utóbbiak általában csak közép fok, legfeljebb járási szintig működtek.

Külön – a megyei szervekkel azonos szinten – jöttek létre a **törvényhatósági jogú városok**, amelyek első fokú hatósági és másod fokú hatásköröket gyakoroltak. A közép fokú önkormányzati szervezetrendszer két pillére támaszkodott: a vármegyére és a törvényhatósági jogú városokra.

A **főispán hatásköre** ebben az időben lényegesen megnőtt, a vármegyei önkormányzaton kívül kiterjedt a törvényhatósági jogú városokra is. Ezen túlmenően felügyeleti jogot gyakorolt a törvényhatóság területén az állami közigazgatási szervek felett is.

A **főispán elnöke** a megyei önkormányzat legfőbb testületi szerveinek a törvényhatósági bizottságnak (közgyűlés) és a közigazgatási bizottságnak. Ez utóbbról később részletesen, önálló részben lesz szó.

A korszak egyik már vázolt központi problémáját jelzi, hogy a kormány **1867. április 10-én** egy fontos elvi jelentőségű rendeletet adott ki a **törvényhatóságoknak a felelős kormányhoz való viszonyáról**.

A rendelet konkrét intézkedéseket – elvi jellege miatt – nem tartalmaz ugyan, de leszögezi, hogy a kormány kinevezése által az ország kormányzati rendszerében olyan nagy horderejű átalakulás történt, amely mind a

kormányra, mind a **törvényhatóságokra nézve „új iránypontokat”** jelöl ki.

Új iránypontként rögzíti a rendelet: „... ha a törvényhatóságok és a kormány önkormányzatát egymással összhangba kell hozni, ez az összhangba hozatal nem jelenti a törvényhatóságok maradéktalan önkormányzatának megteremtését, hanem **olyan szervezeti és tartalmi korlátozását, amely összhangban áll a kormányhatalom rendelkezési jogával.**”

1.4. A vármegyék hatáskörét, szervezetét, a választások módját, a kormányfelügyelet és befolyás eszközeit előbb az 1870:42. majd az 1886:21. tc. állapította meg.

A törvények szerint a vármegye: a) saját belügyeiben önállóan intézkedik, b) közvetíti az állami közigazgatást és c) politikai ügyekkel is foglalkozhat, vagyis ilyen ügyeket is megvitathat és állásfoglalását a többi törvényhatóságnak és a kormánynak is megküldheti.

A politikai ügyekkel való foglalkozás a vármegyének a feudális korból fennmaradt jogköre volt és ezzel a lehetőséggel bőségesen éltek is.

A törvényhatósági autonómia szűkítésének tendenciája már az említett törvényhatóságokról szóló törvénycikkben jelentkezett, azonban úgy véljük, hogy a kormány **centralizációs törekvéseit** nem csupán a dualizmus politikája, közjogi konstellációja, hanem a **kapitalizmus fejlődésének tendenciája és fejlődési üteme is előmozdította.**

A törvénycikk 53. §-a szerint a főispán, mint a végrehajtó hatalom képviselője: „ellenőrzi a törvényhatósági önkormányzatot és öröklik a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdeke felett.”

Ebből a rendelkezésből következett, hogy a főispán a törvényhatóságnak minden olyan határozatára (akár önkormányzati, akár állami közigazgatási jogkörben hozták), amelyet bármely okból helytelennek tartott, felhívhatta a miniszter figyelmét, a határozat másolatát azonnal felterjeszthette, és javasolhatta a határozat foganatosításának megtiltását.

Visszatérve az önkormányzati és az állami közigazgatás kettéválására utalni szükséges arra, hogy a törvénycikk 15. §-a a **törvényhatóságok útján történő közigazgatási rendszert tekinti általánosnak, az állami közigazgatást pedig kivételesnek.**

A törvényi rendelkezés mögött egy meglehetősen **kényes közjogi egyensúly létezését** sejthetjük, amely akkor állt fenn, ha az állami közigazgatás nagy része a „**törvényhatóságok közvetítésével**” valósult meg, vagyis minél nagyobb része került az állami közigazgatásnak a törvényhatóságok hatáskörébe, és minél kisebb részét gyakorolták a kormánynak közvetlenül alárendelt „királyi közigazgatási szervek”.

1.5. Az 1848. évi városi törvény a szabad királyi városokat osztályozta és három (nagy-, közép- és kisváros) kategóriába sorolta. A kiegyezés után a városok fejlődésében számos változás történt.

Az 1870:42. tc. a szabad királyi városokat ugyan a törvényhatósági jogú városok csoportjába sorolta, a törvényhozás azonban csakhamar gondoskodott arról, hogy az olyan helységek -, amelyek gazdasági ereje nem volt elegendő arra, hogy önálló törvényhatóságot alkossanak - e címűk

megtartása mellett törvényhatósági jogukat elveszítsék.

A törvényhatósági törvényt szervesen egészítette ki a községek rendezéséről szóló 1871:18. tc. A községi törvény alapelvei pontosan a törvényhatósági törvényhez igazodnak és azzal logikus összhangban hozták létre az alapfokú közigazgatási szervezetet és az önkormányzatok helyzetét.

A községi törvény valamint a közigazgatás reformját biztosító **1886:22. tc. (új községi törvény)** háromféle jogállású községet hozott létre: a.) a kisközséget, b.) a nagyközséget c.) és a rendezett tanácsú várost.

A községek hatáskörét a törvény sokoldalúan és részletesen szabályozta, azoknak az ügyeknek a köre azonban, amelyekben végérvényesen dönthetett meglehetősen szűk volt.

A község „saját belügyeiben” határozatot hozott és szabályrendeletet alkotott, határozatait pedig saját tisztviselői útján hajtotta végre. Számos döntéséhez, intézkedéséhez azonban be kellett szereznie a felsőbb hatóság jóváhagyását.

A rendezett tanácsú város szervezete a törvényhatósági jogú városok szervezetéhez hasonlított, azzal a lényeges eltéréssel, hogy közvetlenül a vármegye felügyelete alatt álltak.

1.6. A Horthy-korszak államában – hasonlóan a korábbi korszakhoz - a helyi közigazgatást egyrészt a **helyi önkormányzatok (törvényhatóságok, községek)** másrészt az **„államigazgatás kihelyezett szakigazgatási szervei”** látták el.

Lassan átalakult azonban az önkormányzatok és a dekoncentrált államigazgatási szervek **munkamegosztásában** kialakult korábbi helyzet azzal, hogy a helyi önkormányzatok szakigazgatási feladatai szűkülni kezdtek, a **dekoncentrált szervek** pedig egyre jelentősebb szerepet játszottak. Az 1920-as évek második felében számuk már elérte a húszat. Ezek egy része megyei keretek között működött, míg mások illetékessége több megyére terjedt ki.

Lényeges változásokat hozott a **közigazgatás rendezéséről szóló 1929:30. tc.**, amely jelentősen módosította a törvényhatóságokról szóló 1886:21. tc.-et és a községekről szóló 1886:22. tc.-et is.

Az 1929:30. tc. 1. §-a szerint: „A törvényhatósági bizottság a törvényhatóság egyetemét képviseli...” A törvényhatósági bizottságnak a szakszerűség képviselete címén tagjai: a m. kir. állami rendőrség kerületi főkapitánya, a m. kir. pénzügyigazgató, az államépítészeti hivatal főnöke, a kir. gazdasági felügyelőségnek a törvényhatóság területén működő vezetője, a tankerületi főigazgató, a kir. tanfelügyelő, a törvényhatósági m. kir. állatorvos, az Országos Társadalombiztosító Intézet kerületi pénztárának ügyvezetője, a vármegyei számvevőség főnöke, a m. kir. erdőigazgatóság vármegye területén működő vezetője.³²⁸

Hivatásuknál fogva voltak tagjai: az alispán, a főjegyző, a másodfőjegyzők, a t. ügyész, az árvaszéki elnök, a t. főorvos, a járási főszolgabírók, az árvaszéki ülnökök, az alügyészek és a megyei városok polgármesterei.

A törvényhatósági jogú várost -, amely egyenrangú volt a vármegyével - még az **1870:42. tc.** hozta létre. A lényeges különbség mégis az volt, hogy a

vármegye elsősorban közigazgatási egység volt és így túlnyomórészt közigazgatási feladatokat látott el, a város feladatai között, az előbbieken kívül azonban jelentősek voltak a vagyongazdálkodási, vagyoni jogi kérdések, valamint a pénzügyi és adópolitika.

A közigazgatást a központosítás irányába még tovább fejlesztette az 1933:16. tc., majd a centralizálást az 1942:22. tc. tetézte be, amely a vármegyei, városi és községi tisztviselők alkalmazásának, valamint egyes szolgálati viszonyainak átmeneti szabályozásáról rendelkezett.

Ezek a viszonyok olyan erőteljesnek bizonyultak, hogy az 1920-as években a közigazgatás demokratizálásáért megindult kezdeményezések is zátonyra futottak.

1.7. Összefoglalva a helyi-területi közigazgatás történelmi előzményeit, a következő megállapításokat tehetjük:

Az alapvetően szétagolt középkori államban – a városi privilégiumlevelek kivételével – nem voltak központi előírások a helyi-területi közigazgatásra nézve.

A falvak, mezővárosok rendelkeztek ugyan némi önkormányzati autonómiával, de alapvetően a földesúr, az önkormányzati jogokkal rendelkező szabad királyi városok pedig a király fennhatósága alatt álltak.

A királyi vármegye, illetve, 1232-től a nemesi vármegye egyidejűleg volt eszköze a centralizációnak és a nemesi ellenállásnak.

Az államigazgatás ebben az időszakban lényegében központi szinten, illetve csak elvétve néhány dekoncentrált szervi kezdeményként létezett. Az önkormányzatok nem voltak részei az államnak.

A feudalizmus időszakában a helyi, területi közigazgatási feladatok ellátása lényegében a vármegyékre épült, amelyek széles jogosítványokkal rendelkeztek a közigazgatási rendszerben (statútum alkotás, bíraskodás, közigazgatás). Az uralkodó olyan módon vett részt a feladatokban, hogy különböző „felügyeleti rendszereket” építettek ki, amelyek biztosították a központi közigazgatás befolyását.

A polgári korszak alapvető változásokat hozott a közigazgatás struktúráját és szerepét illetően is. Az említett felügyeleti jogosítványok mellé egyre gyakrabban odakerültek az irányítási jogosítványok is.

A változások különösen két területen kísérhetők nyomon a közigazgatásban: egyrészt a közigazgatás megyei szinten terjeszkedni kezdett az önkormányzatok rovására (pl. iskolák, az oktatás feletti felügyelet erősödése és más dekoncentrált igazgatási szervek számának növekedése), másrészt pedig az önkormányzatok feletti felügyelet alakulásában.

Az önkormányzati felügyelet erősödése azt jelentette, hogy az állam kezdett „rátelepedni” az önkormányzatokra, majd az önkormányzatok beépültek az államba („önkormányzatok államosítása”).

Korábban már említettük, hogy a törvényhatóságokról szóló törvénycikk szerint: „a törvényhatóságok jövőre is gyakorolni fogják a törvény korlátai között a) az önkormányzatot, b) az állami közigazgatás közvetítését, továbbá ezeken felül közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak.”

A törvényhatóságoknak tehát kötelessége volt az **állami közigazgatás „továbbítása”**, és ha ehhez hozzávesszük, hogy a törvényhatóság élén a belügyminiszter előterjesztése alapján az államfő által kinevezett főispán állt, akkor nem marad kétség afelől, hogy a **vármegyék a központi érdekeket** nagyon karakterisztikusan közvetítő szervezetek voltak.

Magyary Zoltán is megállapította: „A vármegyék mindezeknek a rendelkezéseknek révén öncélú és valódi önkormányzattal bíró testületek helyett a közigazgatásnak a kormánytól függő szerveivé lettek.”³²⁹

A fentiekkel összefüggésben kibontakozó folyamatot, **Magyary Zoltán az önkormányzatok államosításának** nevezte, amely kétféle formában valósult meg: az egyik, hogy **az új feladatokat szinte kivétel nélkül a létrehozott dekoncentrált államigazgatási szervekhez telepítették**, a másik pedig az, hogy felerősödött a **beavatkozás az önkormányzatok életébe** (pl. a statútum alkotás kifejezett jóváhagyásra szorult, illetőleg a költségvetés felhasználása, amelynek egy részét előzetes hozzájáruláshoz, illetőleg bizonyos értékhatárok felett utólagos jóváhagyáshoz kötötték).

A vázolt folyamattal összefüggésben, de általánosságban is megállapíthatjuk hogy **az állam mindig jelen van a területi igazgatásban**, ezért **„tisztá önkormányzati struktúra”** megvalósítását a területi igazgatásban aligha lehetséges. Más kérdés azonban az, hogy az állam ezt milyen formában valósítja meg.

Számos ország közigazgatásában és idehaza is előforduló megoldás, hogy a **dekoncentrált államigazgatási szervek nem határolódnak el a központi szervektől**, hanem beilleszkednek a központi szervek rendszerébe, és mint **kihelyezett egységek**, „nyúlványok”, kirendeltségek működnek (nálunk ma ilyenek pl. a megyei egészségbiztosítási pénztárak, a területi főépítészeti hivatalok, a kárrendezési és kárpótlási irodák, a mértékhatóságok hivatalok).

Egy további kérdés, a **közigazgatás egysége**, amelyet a dolgozatban már több alkalommal is említettünk és elsősorban **Magyary Zoltánra** hivatkozva aláhúztuk, hogy az önkormányzati és az állami igazgatás **nem bontja meg a közigazgatás egységét**.

Ha összegezzük a kutatási célokban megfogalmazott, a területi közigazgatás gyökereinek feltárására irányuló törekvésünket, megállapíthatjuk, hogy a **korszak alapvetően centralizációs irányú fejlődést**, illetve gyökerek meglétét jelzi. Ez különösen markánsan jelenik meg a XIX. században általában a helyi-területi önkormányzati igazgatás törvényi szabályozásában és az állami közigazgatás területi-helyi szervezete kiépítésének és a korábbi helyi-területi önkormányzati igazgatás e szervezetbe történő beépítési periódusában, az önkormányzatok – már többször említett – „államosításának” időszakában.

A egységesülési folyamat éles politikai és pártharcokban, parlamenti vitákban zajlott le a municipalisták és a centralisták, tehát az önkormányzati igazgatás hívei és az erős végrehajtó hatalom képviselői között.³³⁰ Ez véleményünk szerint a területi közigazgatásnak olyan „történeti gyökere”,

amelynek hatása talán ma is kimutatható.

2. A közigazgatási bizottság

2.1. A területi koordináció biztosítására hivatott szervek 1945. előtt a közigazgatási bizottságok³³¹ voltak, ezért indokolt, hogy szervezetük és működésük egyes kérdéseivel részletesen is foglalkozzunk.

A közigazgatási bizottságok létrehozását a kiegyezést követően gyorsan kibontakozó gazdasági-társadalmi fejlődés indította el, amelynek csak megfelelően differenciált, szakosított és kellően összehangolt igazgatással lehetett megfelelni.

Megisméltódni látszott a feudális abszolutizmus egy évszázaddal korábbi szakosítása, bár más előjellel. A felvilágosult abszolutizmus uralkodói a „*bonum commune*” érdekében a közigazgatás kiterjesztését tartották feladatuknak olyan területre is, amely korábban neutrálisnak számítottak (pl. tanügy) vagy amely újként jött létre (pl. egészségügy). E területek koordinációját akkor egy országos szinten szervezett dikasztérium, a helytartótanács biztosította.

A XIX. sz. kapitalista viszonyai között a tőkés gazdaság fejlődése a közigazgatással szemben újabb igényeket fogalmazott meg és az erre adott válasz egyik megnyilvánulásaként a közigazgatás szervezetrendszere kibővült és átalakult.

Az új hivatalok felállításánál két lehetőség kínálkozott: tevékenységük épüljön be az önkormányzati szervezetrendszerbe vagy az önkormányzati igazgatástól elkülönülve szerveződjön meg.

Ebben az időszakban a minisztériumok lehetőséget kaptak arra, hogy a **szakigazgatási feladataik ellátására az önkormányzati igazgatástól különvált alsóbb szintű szerveket hozzanak létre.** Ezekkel a szervekkel azután az egyes minisztériumok **direktebb módon rendelkezhettek**, mint a gyakori politikai harcok által befolyásolt önkormányzati igazgatási apparátussal.

A minisztériumok által létrehozott, általában törvényhatósági szintű, állami hivatalok nem álltak a törvényhatóságok irányítása alatt, **közvetlenül az illetékes szakminisztériumok alá tartoztak** és utasításokat is onnan kaptak.

Ez a folyamat később oda vezetett, hogy a **területi koordináció nélküli, két típusú (önkormányzati és állami) közigazgatás működése kezdett áttekinthetatlenné válni**, és már-már akadályát képezte a gazdasági-társadalmi fejlődésnek.

2.2. Az önkormányzati és az állami (dekoncentrált) közigazgatás különválása **Európa-szerte felvetette a különböző szervek közötti koordináció szükségességét**, erre azonban természetesen az egyes országokban más-más intézményes megoldást alkalmaztak.

Angliában az önkormányzati szervek mellett a **boardok** felett álló **Local Government Board** (1871) volt hivatva a koordinációt ellátni, ezt azonban csak az állami szakigazgatás felső szintjén valósította meg.

Az olasz tartományi közigazgatási választmány (Giunta Provinciale Amministrativa) szintén hasonló intézmény volt, de ez alsó fokú

közigazgatási bíróságként is működött és nem kifejezetten koordináló szervként hozták létre.

Megjegyezzük, hogy az így létrejött koordináló szervek eléggé vegyes hatásköröket gyakoroltak, amelybe a bíraskodás bizonyos feladatai is beletartoztak. **Csizmadia Andor** szerint ennek egyik példája a magyar fejlődésre is hatást gyakorló 1872. évi **porosz Kreis-Ordnung**, amely szabályozta a koordinációs feladatokat is ellátó **Kreis-Ausschuß** működését.³³²

Csizmadia Andor hivatkozása miatt felmerülhet a kérdés, hogy az említett Kreis-Ausschuß milyen kimutatható hatást gyakorolhatott a magyar közigazgatási bizottság létrehozására, szervezetére és működésére.

Az új Kreis-Ordnung kiadására 1872. december 13-án került sor és azt a reform törvényhozás porosz Magna Chartájaként jellemezték. A reform törvényhozás a népek lehetőség szerinti aktív részvételét volt hivatva biztosítani: „mert csak ezen az úton lehet az állammal szembeni belső ellenállást legyőzni és a jelenkor nagy problémáját, az egyéni szabadság biztosítását lehetővé tenni.”³³³

Az itt megfogalmazódó célt a közigazgatás decentralizációja és az önkormányzatiság elvének segítségével látták biztosíthatónak. Megfogalmazódott az az igény is, hogy a francia igazgatási állammal szemben az önkormányzati alapokon felépülő német jogállamot kell megteremteni.

Ha most már konkrétan a Kreis-Ordnung által létrehozott Kreis-Ausschuß szervezeti és működési szabályait vizsgáljuk, a következőket állapíthatjuk meg.

Elsősorban az tűnhet fel, hogy a Kreis-Ausschuß szintén vegyes hatáskörű szervként jött létre. Míg a Kreistag (járási tanács) képviseleti és döntéshozó szerv volt, a Kreis-Ausschuß-, amelynek elnöke király által kinevezett Landrat volt - működésében vegyesen fordultak elő közigazgatási és bírói hatáskörök (pl. a Kreisversammlung határozatainak előkészítése és végrehajtása, bizottságok működésének koordinálása, köztisztviselők kinevezése, a hivatali ügyintézés irányítása és felügyelete, továbbá közigazgatási bíróságként is működött).

Tudjuk, hogy a közigazgatási bizottság szintén vegyes hatáskörű szerv volt és ellátott bírói és koordinációs hatásköröket, amelynek elnöke a királyt képviselő főispán volt.

Úgy véljük, hogy a porosz Kreis-Ausschuß valóban hatást gyakorolhatott a magyar közigazgatási bizottságok létrehozására, azonban a két szerv között, mind szervezetüket, mind működésüket illetően számos különbség is kimutatható.

Korábban már szó volt róla, hogy a magyar közigazgatás korábbi hagyományaiból csak **nyomokban fedezhető fel a közigazgatás önkormányzati rendszeren kívüli működése**, mert a közigazgatás a feudális korban túlnyomó részt az **önkormányzatok keretében** valósult meg és a megyei törvényhatóság magába olvasztotta az állami közigazgatás ideig-óráig önállósult képviselőit, a már említett **rovókat**, akikből később **megyei preceptorok** lettek.

A kezdeti dekoncentrált szervezeteknek valamivel vegytisztább formái voltak a több megyére kiterjedő illetékességgel rendelkező **tankerülti főigazgató** és a katonai ellátást vezető **commissarius**, mivel ezek Mária Terézia óta az

elkülönült állami közigazgatás szerveiként működtek.

2.3. A magyar közigazgatási koordinációt a vegyes szervként létrehozott **közigazgatási bizottsággal** kívánták megoldani, amelynek egyik feladatául a törvényhatóság területén a felügyelet és ellenőrzés ellátását szánták.³³⁴

A közigazgatási bizottságokról szóló 1876:6. tc.-et a dualizmus korának egyik legkomplikáltabb és értelmezési nehézségektől sem mentes közigazgatási törvényeként említik.³³⁵

A közigazgatási bizottság **magán viselte a kompromisszum jegyeit**, ugyanis a vármegyei önkormányzat és a kormány hatalmát erősíteni kívánók politikai megosztottsága miatt a megoldás csak kompromisszumok árán volt lehetséges, amelynek az volt a lényege, hogy a közigazgatási bizottság látszatra a megye új szerve lett, ugyanakkor azonban a főispán elnöklete és a bizottságban résztvevő állami hivatalnokok útján a kormány érvényesíteni tudta befolyását.

A bizottság -, amely 10 tisztviselőből és 10 választott tagból állt - a **koordináció mellett konkrét közigazgatási** (pl. adóügy, közlekedésügy, építéset, tanügy), sőt bírói feladatokat is ellátott, anélkül azonban, hogy bírói szerv lett volna.

Hatásköre kiterjedt a felügyeleti, a fegyelmi és a közigazgatási fellebbvitelre. A felügyeleti jogkörhöz kapcsolták a koordinációt, amelyről a törvény a következőket mondta: "Az általános közigazgatás érdekében intézkedik az iránt, hogy a törvényhatóság területén a közigazgatás, összehangatosan eszközöltessék és az összes, akár kinevezett, akár választott közegek egymást támogassák, teendőiket összevágólag teljesítsék."³³⁶

A bizottság minden hónapban ülést tartott, amelyen a **közigazgatási ágak főnökei havi jelentést terjesztettek elő** az általuk irányított közigazgatási ág állapotáról, a felmerült nehézségekről, akadályokról, összeütközésekről. Az eredeti elgondolás szerint ez biztosította az önkormányzati és állami igazgatási ágak működésének összehangolását.

A felmerült nehézségek, valamint a különböző szervek közötti összeütközések megszüntetésére a bizottság ezt követően tudott intézkedni. **Az összehangolt működés érdekében határozatokat hozhatott, amelyeknek a törvényhatóság területén lévő „összes közeg” engedelmesskedni volt köteles.**³³⁷

Mai szemmel talán meglepőnek találjuk az egykori szabályozást, hiszen a törvény láthatóan rendkívül **erőteljes eszközrendszerrel** igyekezett támogatni a koordináció sikerét és ezen keresztül a közigazgatás egységes működését.

A törvény célja között szerepelt: a középfokú állami közigazgatási szervek önállóságának csökkentése, újfajta garanciális módszerek bevezetése a dualizmus védelme érdekében, továbbá a **kormány tehermentesítése végett jelentős decentralizáció megteremtése** az állami közigazgatás működésében.

A törvény szerint a közigazgatási bizottságot a „törvényhatóságok kebelében” kellett felállítani. A bizottság azonban vegyes összetételű szerv volt és működésében nagy szerepre tettek szert az állami „királyi” hivatalok.

A jelentős szerep azzal is magyarázható, hogy az **állami hivatalok képviselői számbeli többségben voltak**. Állami hivatalok képviselőiként vettek részt: a főispán, az adófelügyelő, az államépítészeti hivatal első hivatalnoka, a tanfelügyelő, a posta kerületi igazgató, valamint a királyi ügyész. A törvényhatóság részéről vettek részt: az alispán, a főjegyző, a tiszti ügyész, az árvaszéki elnök és a főorvos.

Ellentmondásnak tűnhet, hogy a bizottságnak tagja volt a tiszti ügyész, akinek - miközben egyedül a börtönfelügyelet terén voltak közigazgatási teendői -, beleszólást kapott az egész közigazgatás menetébe. Ugyanakkor nem voltak tagjai a bizottságnak a törvényhatóság szakigazgatási ágainak vezetői (pl. a városi mérnök), így az **önkormányzati szakigazgatási oldal** képviselője meglehetősen hiányosnak mondható.

A közigazgatási bizottság szervezete és működése hosszabb időn át lényegében változatlan volt, **a közigazgatás rendezéséről szóló 1929:30. tc.** azonban később jelentősen korlátozta korábbi hatáskörét.

A törvény a fegyelmi, adó- és illetékügyek kivételével megvonta a bizottságtól a tényleges intézkedési jogot és megszüntette fellebbezési hatáskörét.

Egyéb jogkörei pl. az általános felügyelet és ellenőrzési jog, a javaslat- és jelentéstétel megmaradtak és változatlanul gyakorolta a közigazgatás összhangjának és zavartalan menetének biztosításával kapcsolatos hatásköreit is.

2.4. A törvényalkotó a közigazgatás egészének működése szempontjából **sokat várt a közigazgatási bizottságoktól**. Úgy gondolták, hogy ez a testület biztosítani fogja az egyes közigazgatási ágak képviselőinek támogatását, együtt munkálkodását az „összhangzatos” működés érdekében.³³⁸

A törvény tervezetének persze voltak ellenzői is. **Mocsáry Lajos** a törvényjavaslatban az **önkormányzat visszafejlesztésének** szándékát, jogai csorbítását látta. Kétségesnek találta továbbá, hogy a közigazgatási bizottság határozatait valamennyi közeg egységesen végre fogja hajtani.

Az aggodalmak nem voltak alaptalanok, hiszen a kompromisszum útján létrejött közigazgatási bizottság – megfelelő politikai szándék esetén – **alkalmas eszköznek látszott a közigazgatás „államosítására” és ezzel az önkormányzati autonómia szűkítésére.**³³⁹ Olyan körülmények között különösen, amikor az állami centralizáció egyre erősödött.

A közigazgatási bizottság elsősorban a megyék önállóságát csorbíthatta azzal, hogy a községek felügyeletének jelentős része a törvényhatóságtól a közigazgatási bizottság hatáskörébe került, továbbá a községek – vagyonkezelés köréhez nem tartozó - minden egyéb közigazgatási döntését nem a törvényhatóság, hanem a közigazgatási bizottság bírálta felül.

Később ezért vált többek által is elfogadott tétellé, hogy a közigazgatási bizottságok létrehozása valójában a törvényhatóságok hatáskörének

csökkentését célozta.

Weis István az önkormányzati és az egyes állami igazgatási ágazatok „összeműködésének” szükségessége kapcsán azt emeli ki, hogy ezt a célt **leginkább a főispán felügyeleti joga mozdítja elő, amelynek azonban véleménye szerint határt szab, hogy a főispáni állás nem szakképzettséghez kötött tisztviselői állás, és a főispán egyszersmind a kormány politikai és bizalmi embere.**

A közigazgatási bizottságok működését nem tartja teljes mértékben sikerült kísérletnek, mivel véleménye szerint a szakigazgatások saját szakminiszterük révén gyakran szinte területen kívüliséget élveznek, és saját érdeküket a többi igazgatási ág rovására érvényesítik.

Úgy látszik a minisztériumok **Weis István** által is emlegetett „területen kívülisége” a magyar közigazgatás egyik „örökzöld” problémájává vált.

A közigazgatási bizottság szerepének, jelentőségének összegzése a különböző és nem egy esetben egymásnak ellentmondó nézetek miatt nem könnyű feladat, mégis úgy véljük, hogy a közigazgatási bizottságok működésének kétségkívül voltak jelentős eredményei, amelyeket nem ártott volna a közigazgatási **reform során alaposabban kutatni**, és annak eredményeit a közigazgatási hivatal koordinációs- és ellenőrzési szerepének kialakításakor figyelembe venni.

Ádám Antal is felhívta a figyelmet arra, hogy a megváltozott körülmények között is **tanulságos a közigazgatási bizottság összetételének, hatáskörének és működési rendjének tanulmányozása.**³⁴⁰

Az összehangoltabb, egységesebb, együttműködőbb közigazgatás megteremtésével kapcsolatban **Szabó Gábor** kiemelte, hogy a horizontális koordináció intézményes szervezeti-jogi kereteinek megteremtését **alapos és mélyreható előkészítő munkálatoknak kell megelőznie** és az előkészítés során figyelembe kell venni a közigazgatási bizottságok működésének tapasztalatait.³⁴¹

Balázs István véleménye szerint is megoldást kínál: „a régi polgári közigazgatási rendszerünkben már alkalmazott olyan területi összehangoló mechanizmus, amely az **állami és önkormányzati közigazgatás egységét biztosítani képes.**”³⁴²

Persze nem feledkezhetünk meg arról a különbségről, amely az egykori közigazgatási bizottságok és az államigazgatási kollégiumok koordinációs szerepe között fennáll, ezért a két intézmény keletkezésének történelmi körülményei, funkciója miatt direkt összehasonlításra csak kevés lehetőséget látunk.

Az egyik fontos különbség abban körvonalazható, hogy a közigazgatási bizottságok koordinációja egyaránt kiterjedt a területi **önkormányzati és államigazgatási ágak összehangolására**, míg az államigazgatási kollégium - a területi közigazgatás önkormányzati oldalán kimutatható deficit miatt - jelenleg csupán a **területi államigazgatás** koordinációját végzi.

3. Dekoncentrált államigazgatás működése és koordinációja a tanácsrendszerben

3.1. A második világháború után az állam hatalmi struktúrája és új közigazgatási modellje fokozatosan alakult ki.³⁴³

A közigazgatás ideiglenes rendezéséről szóló 14/1945. ME számú rendelet (MK 1945. I. 4.) kimondta: a helyi önkormányzatok önállóan és a maguk erejéből gondoskodjanak az igazgatási szervek létrehozásáról és működésük biztosításáról. Ezt a feladatot azoknak az elveknek megfelelően kell megoldani, amelyeket az Ideiglenes Nemzetgyűlés és az Ideiglenes Kormány elfogadott.

Kimondta a rendelet azt is, hogy a **nemzeti bizottságok**, - amelyek a széthullott közigazgatás helyett öntevékeny, önigazgató demokratikus népi mozgalom eredményeként jöttek létre, és amelyek léte a nemzeti ellenállási küzdelmekben gyökerezett – ne illeszkedjenek be a közigazgatás szervezetébe.

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a **nemzeti bizottságok kezdetben alulról felfele** építkező mozgalomként saját maguk építették ki szervezetüket és vették kezükbe a helyi közigazgatást, a már említett **14/1945. ME sz. rendelet megjelenését követően azonban már felülről** irányítva hozták létre az újabb nemzeti bizottságokat.

A Magyar Nemzeti Függetlenségi Front (MNFF) 1944. december 2-án megalakult szegedi bizottsága december 3-án zászlóbontó nagygyűlésen elfogadott programja célul tűzte ki a nemzeti bizottságok létrehozását, „a demokratikus, hazafias erők egyesítésére, a fasiszta és feudális reakció szétzúzására.”

A 14/1945. ME rendelet intézkedett hivatalosan a nemzeti bizottságok felállításáról és a **közigazgatás újjászervezéséről**. A háború alatt az önkormányzatok testületi szervei helyett a közigazgatás irányítását is a nemzeti bizottságok látták el, tehát *helyi hatalmi és közigazgatási szervekként működtek*. Főhatóságuk a Belügyminisztérium volt.³⁴⁴

A rendelet arról is döntött, hogy haladéktalanul meg kell alakítani a törvényhatósági bizottságokat és a képviselő-testületeket.³⁴⁵

1945 januárjában az Ideiglenes Nemzeti Kormány végül is visszaállította a korábbi önkormányzati rendszert, és 1949-ben feloszlatták a nemzeti bizottságokat.

Mint látható központi állami akarat torlaszolta el annak útját, hogy a helyi nemzeti bizottságok spontán módon átalakuljanak helyi államhatalmi-igazgatási szervezetté, feltehetően azért, mert a nemzeti bizottságok spontán és öntevékeny jellegük miatt esetleg fékezhetnék volna a központból vezérelt átalakulást.

A nemzeti bizottságok mellett röviden érintjük a **népi bizottságok** működését is. A népi bizottságok fő feladata a termelés irányítása volt,

azonban közigazgatást támogató szerepet is elláttak.

A népi bizottságok (1949-1950) az MNFF helyi szerveiként alakultak meg és működtek mint a közigazgatást támogató társadalmi szervezetek. A népi bizottságokban részt vettek: MDP, FKGP, NPP, DÉFOSZ (Dolgozó Parasztok és Földmunkások Országos Szövetsége), MNDSZ (Magyar Nők Demokratikus Szövetsége), MINSZ (Magyar Ifjúság Népi Szövetsége) és a szakszervezet.

A népi bizottságok helyi (községi, járási, megyei) és országos szervei 1949-től kezdték meg működésüket, főhatóságuk a Belügyminisztérium volt. Tagjai a pártok küldötteiből és a közigazgatás vezetőiből tevődött össze, elnökük rendszerint a közigazgatás vezetője (községi jegyző, járási főjegyző, polgármester, főispán) volt.

Feladata volt minden olyan politikai és gazdasági kérdéssel foglalkozni, amely akár az ország életében, akár helyileg vetődött fel. Javasataikat, határozataikat eljuttatták a közigazgatás megfelelő szerveihez azzal a céllal, hogy azokat döntéseiknél vegyék figyelembe.³⁴⁶

A közigazgatási rendszer átmenetileg stabilizálódott ugyan, de éles viták folytak az önkormányzatok jellegével és az államszervezetben elfoglalt helyével kapcsolatban.

A fordulat évét követően a két munkáspárt egyesülési kongresszusán **Rajk László** beszédéből a határozott fordulat jelei bontakoztak ki, amikor a **közigazgatási reform irányát a centralizációban** jelölte meg.

Az 1950-es évekre Jugoszlávia kivételével, amely új típusú saját közigazgatást hozott létre – a többi egykori szocialista ország a Szovjetunió államszervezési tapasztalataira igyekezett támaszkodni, a „szovjet minta” mechanikus átvétele azonban erősen centralizált modell – később erősen centralizált tanácsrendszer - létrejöttét eredményezte.

A fejlődés kezdetén vagy alulról felfelé, vagy felülről lefelé épültek ki az európai népi demokratikus államok helyi szervei. Az előbbi módon jött létre pl. a lengyel és a csehszlovák helyi igazgatási rendszer, míg a felülről lefelé építkezés útját járta Bulgária és Magyarország.

Az alulról felfelé építkező országokban is jellemző volt, hogy a helyi szerveket erőteljes centrális irányítás alá helyezték, a felülről lefelé kiépült országokban pedig kiszélesítették a centralizációt. A különbség annyi volt, hogy az alulról felfelé kialakuló országokban az első tanácstörvények idején valamivel enyhébb lett a centralizációs modell, mint a másik országcsoporthoz.

A centralizált igazgatási alapformából eredően a **tanácsrendszer** az európai szocialista országokban – így Magyarországon is – erősen centralizált politikai és gazdasági viszonyok között épült ki, bár a '60-as évektől a centralizált igazgatás fokozatosan enyhülni kezdett, és egyre jobban igazodott az egyes szocialista országok sajátosságaihoz.³⁴⁷

A tanácsszervek számos új feladatot helyileg **hatósági eszközök** alkalmazásával oldottak meg (pl. begyűjtés), a szervezési eszközökkel megoldandó helyi feladatok pedig elsősorban nem a helyi szükségletekhez, hanem felülről vezérelt országos politikai akciókhoz kapcsolódtak (pl. mezőgazdaság kollektivizálása).³⁴⁸

A helyi igazgatás két modellje, a szovjet típusú tanácsmodell és az önkormányzati modell az államhatalmi ágak megosztásának polgári demokratikus és az **államhatalom egységének lenini elvét** együttesen követve, antagonisztikus ellentétben állt egymással.³⁴⁹

Ebben a struktúrában is megtörtént a feladatok és hatáskörök felparcellázása a területi és települési igazgatást ellátó szervek között. E folyamatra azonban döntő hatással volt a hatalommegosztás elvének elvetése és a demokratikus centralizmus gyakorlati alkalmazása.

Az 1990-es rendszerváltozás ezen a téren a legnagyobb hatást azzal váltotta ki, hogy **elfogadta a hatalommegosztás elvét**. Ennek egyik leágazása az államigazgatás átalakítása, illetve a helyi önkormányzati rendszer kiépítése.

De térjünk még vissza a tanácsrendszerhez, amelynek időszakában gyakran megfogalmazódott a tanács és szervei fejlesztésének igénye, és ennek jegyében egyre több feladat- és hatáskör került a testületek mellett a tisztségviselőkhöz és a szakigazgatási szervekhez.

Ilyen helyzetben az állami irányítás érvényesítése szempontjából alig volt jelentősége annak, hogy **az államigazgatási feladatok és hatáskörök tanácsi vagy dekoncentrált államigazgatási szervekhez kerültek**.

3.2. Az 1950. évi I. törvény, az első tanács törvény abból az alapelvből indult ki, hogy a **demokratikus centralizmus** lényege a szervezeti alá- és fölérendeltség. Általános rendelkezései között kimondta, hogy a helyi tanácsok a dolgozó nép köréből széles körű demokrácia alapelvei szerint választott és a demokratikus centralizmus elveinek megfelelően egymás alá- és fölérendelt szervek.

A tanácsi szakigazgatási szervezet kettős irányítását az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény 34. §-a fogalmazta meg.

Az alkotmányi szabályozására épülő 1950. évi I. törvény a kettős irányítás konkrét jogosítványait is meghatározta. A törvény szerint a szakminiszter feladata az általános vezetés, az elvi irányítás, döntés a nagyobb jelentőségű ügyekben és a végrehajtás ellenőrzése.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1954. évi VIII. törvény erőteljesebben kidomborította a tanácsok államhatalmi jellegét és megalapozta a szakigazgatási szervek kettős irányítását.

Az Alkotmány módosítását követően alkotott **1954. évi X. ún. második tanács törvény** összességében kevés változást hozott, de nagyobb mértékben differenciálta az egyes tanácsi szintek hatáskörét, és a tanács törvény 31. §-ának (1) bekezdése a végrehajtó bizottság kettős irányításának intézményét vezette be.³⁵⁰

Nagyobb horderejű változások nyitányát jelentette az MSZMP X. Kongresszusa, amely elfogadta a gazdasági mechanizmus átfogó reformját, majd a politikai változások magukkal hozták az állami irányítás és a tanácsrendszer továbbfejlesztését is.

A kongresszus határozata szerint: „A kormánynak biztosítani kell, hogy a tanácsok hatáskörébe kerüljön a döntés mindazokban a kérdésekben, amelyekkel kapcsolatos tennivalók csak az adott terület, illetőleg település lakosságát érintik és amelyeket a jelenleginél jobban csak a tanácsi szervek oldhatnak meg.”

A korszerűsítés egyik lényeges eleme a tanácsok népképviselői-önkormányzati jellegének megfogalmazása a testületek szerepének erősödését szolgálta.

Az 1971. évi I. ún. harmadik tanácstörvény új fejlődési szakaszt nyitott meg, és ennek jeleként értékelhetjük, hogy gyökeresen új módon szabályozta a tanácsok államszervezeti jellegét.

A tanácsok korábbi államhatalmi jellege helyett a **népképviselői, önkormányzati és államigazgatási jelző a decentralizációs szándékot** tükrözte, a gazdasági decentralizációval együtt más területeken is az állami centralizáció lazulását jelezte. Ennek egyik jeleként a tanácsok hatáskörét törvényben, minisztertanácsi rendeletben- és határozatban, valamint tanácsrendeletben is meg lehetett állapítani.

Az önállóság erősítése jegyében megszüntették a különböző szintű tanácstestületek alárendeltségét. A járási tanácsok megszűnésével a községek közelebb kerültek a megyei irányításhoz.

A tanácsrendszer továbbfejlesztésének eredményeivel kapcsolatban az MSZMP XI. Kongresszusa megállapította: „A szocialista demokrácia fejlesztésének útján nagy lépésnek tekinthetjük, hogy az egységes-államszervezet részeként erősödött a tanácsok népképviselői-önkormányzati és államigazgatási jellege és funkciója. A tanácsok mindinkább területük felelős gazdái és osztársadalmi feladatainak megoldásában is hatékonyan részt vesznek.”³⁵¹

A tanácsok „területgazdái” szerepkörének elengedhetetlen feltétele volt a területi koordináció.

A területi koordináció a tanácsok számára elsősorban olyan társadalompolitikai szerepet jelentett, amely lehetővé tette, hogy az adott területen az együttműködés kezdeményezői és szervezői lehettek.³⁵²

A területi koordináció egykor szerteágazó területéről a tanácsi és nem tanácsi szervek együttműködését emeljük ki, amelynek jelentőségét az 1971-es tanácstörvény azzal is kifejezte, hogy azt önálló fejezetben tárgyalta. Ennek alapján került sor számos olyan együttműködési megállapodás megkötésére, amely a területi koordinációt szolgálta.

Az 1984-es közigazgatási reform következtében a járások megszüntetésével általánossá vált a városkörnyéki rendszer.

A járások megszűnése ugyan önmagában nem eredményezte a helyi tanácsok önállóságának lényeges erősödését, azonban a sajátos járási gyámkodás megszűnésével és a megyével való direktebb kapcsolat áttételesen mégis erősítette a helyi szint önállóságát és kezdeményező képességét.

A centralizált állami viszonyok enyhülésének jótékony hatását és a merev dogmatizmus lazulásának jeleit véljük felfedezni az egykori

szakirodalomban is.

Verebélyi Imre könyvének a tanácsok önkormányzati jellegét boncolgató néhány sora jól tükrözi azokat az ideológiai határokat, amelyeket abban az időben még meg lehetett közelíteni: „... álláspontom szerint lehetőség van arra, hogy hazánkban a helyi tanácsok ma még csak kiegészítő jellemzője: az **önkormányzatiság** a tanácsok fő jellemzője legyen. Ennek megfelelően a mai „félíg-meddig” kiépített tanácsönkormányzat **teljesebb körű önkormányzattá válhat**, a tanács a demokratikus centralizmus elvén felépülő szocialista állam helyi önkormányzati szerveként tevékenykedhet.”³⁵³

A tanácsrendszer idején a dekoncentrált államigazgatás sajátos módon volt jelen a területi igazgatásban, illetve azt is megállapíthatjuk, hogy a területi igazgatásban a hagyományosan alkalmazott decentralizáció és dekoncentráció szorosan összefonódott és csak kevéssé vált szét.

A dekoncentrált államigazgatási hatásköröket területi szinten elsősorban a megyei tanács vb. szakigazgatási szervei gyakorolták, amelyeket a végrehajtó bizottság, mint általános hatáskörű államigazgatási szerv irányította, koordinálta, ellenőrizte.

Ennek körében összehangolta és ellenőrizte a szakigazgatási szervezet tevékenységét, felelős volt e tevékenység törvényességéért, eredményességéért, továbbá gondoskodott a szakszerű és gyors ügyintézésről.³⁵⁴ A koordinációnak ebben az esetben a szervek közötti, a külső összhang biztosítására irányuló formája valósult meg, amely beépült az irányításba.

A végrehajtó bizottság általános hatásköre azonban csak a tanács, államigazgatási szervezet viszonylatában érvényesült, és nem terjedt ki területi, helyi szinten működő, a tanácsnak alá nem rendelt, **centrálisan irányított ágazati szervekre** (pl. KSH megyei igazgatósága, OMH mértékhitelítő hivatala).

E szervekkel kapcsolatban a végrehajtó bizottság és annak szakigazgatási szervei nem gyakoroltak sem koordinációs, sem ellenőrzési hatásköröket. Ennek ellenére a tanácsok e szervekkel is folyamatos kapcsolatot tartottak fenn, az együttműködést pedig esetenként **együttműködési megállapodások** formájában is szorosabbra fűzték.

A szakigazgatási tevékenység ellátásában - különösen az 1970-es évektől - fokozódó szerepet töltöttek be a **megyei tanácsok szakigazgatási intézményei**, amelyek valamely szakigazgatási szerv irányítása alatt, részben államigazgatási, részben szolgáltatási feladatokat láttak el.

Megyei szinten működtek pl. a következő szakigazgatási intézmények (zárójelben az irányítást ellátó szakigazgatási szerv): KÖJÁL (egészségügyi osztály), megyei tűzoltó parancsnokság (igazgatási osztály), megyei földhivatal, növényvédő állomás, állategészségügyi állomás, állattenyésztési felügyelőség, élelmiszerellenőrző és vegyvizsgáló intézet (mezőgazdasági és élelmezésügyi osztály).

A **szakigazgatási intézmények** valójában a szakigazgatási szervek „háttér szervezetei” voltak. Ha valamely ágazatban szakigazgatási intézmény működött, a szakigazgatási tevékenység ellátása megoszlott a szakigazgatási szerv és az intézmény között.

A területi igazgatásban az államigazgatási hatáskörök zömét a megyei tanácsok vb. szakigazgatási szervei gyakorolták, amelyek – mint láttuk – sajátos kettős alárendeltségben működtek. A szakigazgatási szervek szakmai irányítása az ágazati minisztériumokhoz tartozott, amelyek így a területi szintű végrehajtásban is érvényesíthették akaratukat, másrészt a megyei tanács vb. általános hatáskörű területi államigazgatási szervként egységes irányítást gyakorolt a szakigazgatási szervek fölött így biztosítva ezek működésének összhangját.

E megoldás – decentralizációs jellege ellenére – feleslegessé tette külön dekoncentrált államigazgatási szervek létrehozását.³⁵⁵

Kétségtelen, hogy a tanácsrendszer igazgatásszervezési szempontból egységes, áttekinthető, jól irányítható és koordinálható volt, mégis látni kell, hogy miközben a rendszer a területi igazgatási struktúra oldaláról előnyöket könyvelhetett el, demokratikus deficitet szenvedett el a tanácsok államszervezeti karakterére miatt.

Összegző megállapításként rögzítjük, hogy a szocializmus időszakára, illetve annak államára szintén a központi hatalom dominanciája nyomta rá a bélyegét.

A területi közigazgatás szűk körben érvényesült és a tanácsrendszer alapvető sajátosságaként pedig a következő említhető: „A tanács nem a helyi hatalom szerve, hanem a hatalom helyi szerve.”

Azt is meg kell azonban említeni, hogy az alapvetően centralizációs irány később „felpuhult” és a rendszerváltozást megelőző időszakhoz közeledve – a rendszer politikai keretei között még elhelyezhető - számos decentralizációs és a közigazgatás demokratizmusát erősíteni kívánó kezdeményezés történt.

4. A területi közigazgatás útkeresése a rendszerváltozás után

4.1. Az 1990-ben bekövetkezett politikai rendszerváltás a végrehajtó hatalom gyakorlását is új alapokra helyezte. Kezdetét vette az a folyamat, amelynek célja az államigazgatás helyébe lépő, korszerű közigazgatási rendszer kiépítése volt.

A helyi önkormányzatok intézményesítése szükségszerűen együtt járt az államigazgatás átalakításával. Ennek következtében területi szinten egymás mellett létrejött a közigazgatás két alrendszere, a feladatok és hatáskörök egy része a megyei önkormányzatokhoz, a másik része a központi irányítás alatt álló (dekoncentrált) szervekhez került.

Az önkormányzati közigazgatási szervek települési szinten felváltották a tanácsigazgatást, azonban megyei szinten nem váltak a közigazgatás meghatározó elemeivé.³⁵⁶

A dekoncentrált szervek döntő többsége vagy a megyei, városi tanácsai szakigazgatási szervekből és szakigazgatási intézményekből jött létre, vagy már korábban is centrális alárendeltségű államigazgatási szervek utódaiként működnek tovább. Olyan is akad azonban, amelyet a rendszerváltás óta

hoztak létre (pl. kárpótlási hivatalok).

Az 1991. évi XX. ún. „átmeneti törvény” – a feladat- és hatáskör telepítést a tényleges decentralizáció, illetve a quasi „megbízás” módszerével rendezte. E törvény a korábbi tanácsi testületi (tanácstestületi és végrehajtó bizottsági) feladat- és hatásköröket az önkormányzat képviselő-testületéhez telepítette, ezáltal önkormányzati üggyé, tehát helyi közüggyé minősítette azokat.

A jogállamiság egyik jellemzője a decentralizáció érvényesülése, a helyi autonómia, az önkormányzatiság megteremtése. Ennek az igénynek a realizálása 1990-ben középszinten ellentmondásos módon valósult meg. Az egymással összeegyeztethetetlen és nagyrészt kidolgozatlan koncepciók ütköztetése során csak egy közös elemet lehetett felismerni, a „megyeellenességet”.

Ismertté vált olyan vélemény is, amely szerint az önkormányzati megye a **központi hatalom közvetítőjeként óhatatlanul akadályozná a települési önkormányzati autonómia érvényesülését**, ezért középszinten nem indokolt az önkormányzás.

Ezek után nem tekinthető véletlennek, hogy a törvényalkotó a megyei önkormányzat címszó alatt egy "torzót" alkotott meg.

A jelzett folyamat mind az állami, mind pedig az önkormányzati oldal elégedetlenségét váltotta ki. Az államét azért, mert szinte atomjaira esett szét a területi közigazgatás, az önkormányzati oldal pedig azt hiányolta, hogy **a megyei önkormányzatok valójában a területi igazgatás mellékszereplői lettek.** (Egy szlogen szerint a megyei önkormányzat: „a legdemokratikusabban létrehozott és legköltségesebben működő GAMESZ.”)

Az 1990-es évek elején kialakult területi igazgatás korszerűsítésének igénye is rövid időn belül, már 1992-ben megfogalmazódott.

Az akkori célkitűzések szerint: az Ötv. egyes rendelkezéseit, az önkormányzatok és a dekoncentrált államigazgatási szervek közötti munkamegosztást új alapokra kell helyezni, és ez utóbbiak rendszerét felül kell vizsgálni.

Ahogy azt korábban a területi közigazgatási reform irányainál már kifejtettük, a meghirdetett célok meglehetősen tartósan bizonyultak, mert innen kezdve **gyors egymásutánban követték egymást az ide csatlakozó kormányhatározatok**, amelyekkel igazából csak az volt a baj volt, hogy azokat következetesen **nem hajtották végre.**

Az 1994-es Kormányprogramban olyan túlzó célkitűzés is megfogalmazódott, hogy a területi igazgatást elsődlegesen a megyei önkormányzatokra kell építeni.

Ennek egyik eredményeként került be az Ötv. módosításába, hogy a **megyei önkormányzat területi önkormányzat**, másrészt kialakult egy kifejezetten pártpolitikai célokat szolgáló választási rendszer. A rendszer egyetlen előnye, hogy a választás közvetlen.

Teljes mértékben elmaradt a középszint államigazgatási oldalának koncepcionálása, és ebben a helyzetben úgy tűnt, hogy a középszint szerepének gyengülésével a területi feladatok ellátásának kulcsszereplőivé a települési önkormányzatok válhatnak.

A szervezeti háttér nélkül maradt feladatokat az ágazati minisztériumok kizárólag **saját dekoncentrált szerveik** létrehozása révén látták elvégezhetőnek, ezáltal az egységes kormányzati elképzelés hiánya a szervezet alakításhoz fűződő érdekek érvényesülésének is szabad utat engedett. Ilyen körülmények között, és ebben a folyamatban **egyre nagyobb szerephez jutottak a dekoncentrált államigazgatási szervek.**³⁵⁷

Ennek eredményeként - az államszervezési, szakmai, hatékonysági és költségvetési szempontokat mellőzve, nem ritkán azokkal szemben - a **dekoncentrált államigazgatási szervek száma néhány év alatt jelentősen megnőtt.**

Kezdetben az is megfigyelhető volt, hogy a közigazgatás államigazgatási "szektorának" reformjára, összevetve a helyi önkormányzati autonómia strukturális és működési kérdéseinek rendezésével, jóval **kisebb figyelem összpontosult.** Ennek folytán a reform szükségességének gondolata a szabályozás körében **1992-ig**³⁵⁸ **csak az önkormányzatokra koncentráló szabályozással összefüggésben került be.**³⁵⁹

A körülmények ilyen alakulása azt is magával hozta, hogy a **dekoncentrált államigazgatási szervek tevékenységének helyi-területi koordinálása, megfelelő ellenőrzése, a köztisztviselők rendszeres továbbképzése, informatikai és ügyfélfogadási tevékenységük összehangolása szinte teljes mértékben hiányzott.**

A kialakult állapotok indokoltá tették volna a területi államigazgatási szervekre vonatkozó szabályozási elvek, esetleg egy átfogó szabályozás megalkotását. Ez egy ideig azonban nem valósult meg, így azután semmi nem akadályozta, hogy **az anomáliák fennmaradjanak és folyamatosan újratermelődjének.** Az a sajátos helyzet jött létre, amellyel a területi közigazgatás mindkét résztvevője elégedetlen volt.

Az „önkormányzati oldal” feladat és hatáskör hiányára panaszkodott, a Kormány pedig a szétagolt és koordinálatlan középszintű államigazgatás teljesítményével volt elégedetlen.

Színesítette továbbá a palettát a megyei jogú városok helyzete és esetleges szerepvállalása. Máig értelmezési nehézségeket okoz az Ötv. idevonatkozó kitétele: "A megyei jogú város települési önkormányzat és területén - megfelelő eltérésekkel - saját hatásköröként ellátja a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is."³⁶⁰

Később a területfejlesztésről és területrendezésről megalkotott törvény³⁶¹ alapján létrejött **területfejlesztési tanácsok erősítették a területi igazgatás "több szereplős" jellegét.** (E testületek súlya azonban könnyebb lett, miután létrejöttek a Térségi és Regionális Fejlesztési Tanácsok.) A területi igazgatásban szerepet játszó szervek a következők:

- a közigazgatási hivatalok,
- a dekoncentrált szervek,

- a megyei önkormányzatok,
- a megyei jogú városok,
- a megyei közgyűlések és a megyei jogú városok által létrehozott egyeztető bizottságok,³⁶²
- a területfejlesztési tanácsok.

A területi igazgatás több szereplős jellege és a **területi államigazgatási szervek** elszaporodása vezetett végül annak felismeréséhez, hogy e szervek működésének **koordinálása és ellenőrzése** tovább már nem halogatható.

Megjegyezzük, hogy **a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok** - mint a területi igazgatás további szereplői - egymás közötti kapcsolatainak feltérképezése és továbbfejlesztése érdekében már 1992-ben folyt empirikus vizsgálat. A kutatás megállapította, hogy a megyék és a megyei jogú városok -, amelyek alkotmányjogi helyzete sem kellően tisztázott – közötti kapcsolatok nagy többsége nagyon eshetőleges, és valamiféle „jóindulatú semlegességen” alapul.

A kutatás eredményei alapján megfogalmazódott annak szükségessége, hogy a mindennapi együttműködésen kívül/mellett érdemes volna egy **konzultációs-koordinációs fórumot** is létrehozni és működtetni a két közgyűlés között.³⁶³

A koordinációval a későbbiekben elsősorban a területi államigazgatási szervekre koncentrálva foglalkozunk részletesen. A megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok konzultációs-együttműködési-koordinációs kapcsolatairól azért tettünk említést ehelyütt, mert ebből is látható, hogy a koordináció szükségessége a területi közigazgatás önkormányzati alrendszere tekintetében is megfogalmazódott.

5. A köztársasági megbízott intézményének létrejötte és koordinációs szerepe

A rendszerváltozás után a törvényhozó az összehangoló szerepkört az 1990-ben létrehozott és 1994-ig működő köztársasági megbízotti intézményhez rendelte.

Az 1990-ben hatályba lépett önkormányzati törvény kimondta, hogy „A köztársasági megbízott: összehangolja a köztársasági megbízott hivatala és a régió területén működő más államigazgatási szervek tevékenységét.”³⁶⁴

A köztársasági megbízotti intézmény körül már megalakulásától kezdve, egészen megszűnéséig heves viták folytak, elsősorban annak erőteljes „átpolitizáltsága” miatt. Az mindenesetre kétségtelen, hogy jogállásukból és folyamatosan bővülő feladat- és hatáskörükből eredően egyre meghatározóbb szereplőivé váltak a területi közigazgatásnak. Közigazgatási és társadalmi súlyuk abban is kifejezésre jutott, hogy gyakorlatilag általános hatáskörű, regionális szerepkörű „szuper dekoncentrált szervekké” váltak.³⁶⁵

Más kérdés azonban, hogy a köztársasági megbízottak tevékenységét hogyan látta a többi dekoncentrált államigazgatási szerv.

Ezt a problémát vizsgálta empirikus kutatás során **Baranya megyében Csefkó Ferenc**.

A felmérés megállapítása szerint a megkérdezett dekoncentrált szervek körében eltérő volt a köztársasági megbízottak ismertségi szintje. Túlnyomó részük szinte semmit sem tudott róluk vagy nem érzékelték létüket, többen úgy fogalmaztak, hogy látják: próbálnak koordinálni és jelen akarnak lenni, de ennél konkrétabban már nem tudtak nyilatkozni mint ahogy azokról a feladatokról sem, amelyeket a köztársasági megbízottak ellátnak.

Csefkó Ferenc a probléma gyökerére tapint rá, amikor a következőket írja: „Nem csupán ebben látom a problémát a köztársasági megbízottak tekintetében, hanem a szerepfelfogásban, a bizonytalan jogi szabályozásban. **Hallatlan sok puha jogosítvánnyal rendelkeznek és az illető köztársasági megbízott által vallott nézeteken múlik, hogy ő a politikai szerepre helyezi- e a hangsúlyt vagy az adminisztratív hatósági ügyek ellátására.**”³⁶⁶

A köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvény 10. §-a a köztársasági megbízott számára kezdetben még viszonylag szűkebb körű koordinatív szerepkört biztosított. Ugyanakkor a törvény a köztársasági megbízott előzetes véleményéhez kötötte a centrális alárendeltségű államigazgatási szerv illetékességi területének kijelölését, valamint a szerv vezetőjének kinevezését.

A 77/1992. (IV.30.) Kormányrendelet a koordinációs feladat- és hatáskörök kiépítésére irányuló szabályozásban már jóval tovább ment. A Kormányrendelet alapján a köztársasági megbízott az alábbi feladat- és hatásköröket gyakorolta:

- **véleményezte a hatósági ügyintézésre vonatkozó normákat,**
- **elemezte az államigazgatási feladatok ellátásának feltételeit, a szükséges intézkedések megtételére javaslatot tehetett,**
- **összehangolta a dekoncentrált szervek ügyfélfogadását, képzési, továbbképzési tevékenységét,**
- **ellenőrzést kezdeményezhetett a felettes szervnél,**
- **összehangolta az érintett szervek államigazgatási feladatok ellenőrzésére irányuló tevékenységét,**
- **előzetes véleményt adott a centrális alárendeltségű szervek illetékességi területének kijelöléséről,**
- **előzetes véleményét kellett kikérni a szerv vezetőjének kinevezése előtt.**³⁶⁷

A koordináció végrehajtásának érdekében a köztársasági megbízott részére a következő **eszközrendszer** állt rendelkezésre: tájékoztatást, iratokat, információkat kérhetett, a helyszínen tájékozódhatott, koordinációs értekezletet hívhatott össze.³⁶⁸

Bizonyára a rendelkezésre álló eszközrendszer fogyatékoságainak korrekcióját igyekezett előkészíteni az 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat is, amikor a köztársasági megbízottak feladatainak és tevékenységének, valamint a dekoncentrált szervezetrendszer korszerűsítése körében előírta: „Meg kell vizsgálni a köztársasági megbízottak tevékenységének

tapasztalatait, s ennek alapján javaslatot kell tenni feladataik pontosabb meghatározására. Ennek keretében...koordinatív funkciókat kell ellenőrizni elsősorban a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása terén.”³⁶⁹

Ennek ellenére megállapítható, hogy az 1990-1994. közötti időszakban a koordináció gyakorlata csak nagyon mérsékelt eredményeket mondhatott magáénak. Nem véletlen, hogy a közigazgatás reformjának programja a korszerűsítés szükségességét elemezve “ágazatilag szétagolt, megfelelő kormányzati ellenőrzés és koordináció nélküli, nem kellő hatékonysággal működő területi államigazgatási szervek”-ről beszél.³⁷⁰

6. A köztársasági megbízotti intézmény megszűnését követő változások

Alapvető változásokat hozott az 1994-es kormányprogram, amely összefüggésben a köztársasági megbízotti intézményrendszer felszámolásával, a köztársasági megbízott hivatala koordinációs szerepkörének megszüntetését és a tevékenység politikától való megtisztítását mondta ki. („Fel kell számolni a köztársasági megbízotti hivatal koordinációs szerepkörét, a tevékenységét depolitizálni szükséges.”)

Utólag már könnyű belátni, hogy a kormányprogram nyilvánvalóan politikai okokból valójában a fürdővízzel együtt a gyereket is kiöntötte, amikor a koordinációs szerepkört megszüntette.³⁷¹

A jelzett változásokban annak is jelentékeny szerepe volt, hogy a köztársasági megbízotti hivatalok helyébe lépő közigazgatási hivatali rendszer a korábbi rendszer ellenhatásaként eléggé korlátozott jogkörökkel jött létre.

Általában is elmondható – de ehelyütt is megállapítjuk, hogy közigazgatási rendszerünk változásaiban ma még sok esetben érvényesülnek a szakmai érveket mellőző, tisztán politikai okokból létrejövő ellenhatások, amelyek a rendszer fejlődését a szélsőségek irányába terelik.

A közigazgatási hivatalok - amelyek működésüket 1995. január 1-én kezdték meg - a létrehozásukat követő két évben, alapvetően “klasszikus” feladataikkal, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésével és hatósági igazgatással foglalkoztak.

Az önkormányzatokról szóló törvény 1994-es módosítása a koordinációnak egy depolitizált, “megszelidített”, de ugyanakkor nehezen értelmezhető formáját vezette be, amikor előírta, hogy a közigazgatási hivatal vezetője “igazgatásszervezési szempontból” összehangolja a főváros, a megye területén működő más államigazgatási szervek tevékenységét.³⁷²

A később hatályba lépett 161/1994. (XII.2.) Kormányrendelet a főváros, a megye területén működő államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása körében a hivatalvezetőnek a következő hatásköröket biztosította:

- előzetesen véleményezhette az államigazgatási szerv

illetékességi területének megállapítását, változtatását;

- **kezdeményezhette** az államigazgatási szervek ügyfélfogadási rendjének, más államigazgatási, önkormányzati szervek ügyfélfogadási rendjével való összehangolását;
- **egyeztetést kezdeményezhetett** az államigazgatási szervek információs rendszere működésének, fejlesztésének összehangolásával kapcsolatban.

Az imént tárgyalt jogi szabályozásnak egyik szembevető sajátossága az, hogy a területi államigazgatás körében alkalmazandó koordináció elemi szabályainak egy része a helyi önkormányzatokról szóló törvényben nyert elhelyezést.

Ennek oka a köztársasági megbízott, illetőleg a jogutód, a közigazgatási hivatal vezetőjére vonatkozó szabályozási rendben keresendő.

Végül 1996-ig kellett várni az új szabályozásra, amelynek következtében a területi koordináció kikerült az Ötv.-ből. Mindez – az új szabályozás szakaszos hatálybaléptetése miatt – kissé vontatottan valósult meg.

A hivatalvezető a Kormányrendeletben foglalt feladatainak ellátása érdekében az államigazgatási szerv irányító szervénél intézkedést kezdeményezhetett, illetve tájékoztatást kérhetett, és ehhez az államigazgatási szervek tekintetében a következő eszközök álltak rendelkezésére: tájékoztatást, iratokat, egyéb információkat kérhetett; előzetes értesítés alapján helyszínen tájékozódhatott; szakmai-koordinációs értekezletet hívhatott össze.³⁷³

Időközben élénk viták keretében érlelődött a területi államigazgatás korszerűsítése, amely később a közigazgatási reform programjának részeként jelent meg.

Bár az 1994-ben megalakult Kormány a területi államigazgatást illetően számos megoldatlan problémával találta szembe magát, a kormányprogram mégsem kezelte komplex módon a területi államigazgatást, hanem csak egyes részterületeket emelt ki. A dekoncentrált szervek reformjának hosszabb távú irányait az 1996-ban elfogadott közigazgatási reformprogram jelölte ki.³⁷⁴

7. A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok jogállása, szervezetrendszere, irányítási és felügyeleti viszonyai

7.1. A fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok a 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet alapján a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei.

A közigazgatási hivatal közvetlenül a közigazgatási hivatal vezetőjének vezetése alatt álló szervezeti egységekből, továbbá igazgatási szervekből áll.

Az irányítási viszonyokat illetően ki kell térni arra, hogy a Kormányrendelet 3. § (1) bekezdésének rendelkezései szerint kezdetben a közigazgatási hivatalokat a Kormány a belügyminiszter közreműködésével irányította.

A 183/1998. (XI. 11.) Kormányrendelet megjelenésével az irányítás 1998. november 19-étől megváltozott. A módosított Kormányrendelet szerint a közigazgatási hivatalokat 2000. január 1-ig a Kormány a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter útján - a belügyminiszter közreműködésével - irányította.

Az ekkor hatályba lépett **213/1999. (XII.26.) Kormányrendelet az irányításra nézve visszaállította** a korábbi állapotot, így a jelenlegi szabályozás szerint a közigazgatási hivatalok Kormány általi irányítása a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) közreműködése nélkül, egyedül a **belügyminiszter útján** történik.

A gyakorlati munka során számos esetben tapasztalhatók a szakmai irányítás hiányosságai, amely bizonytalanságot idéz elő a közigazgatási hivatalok összehangolt feladatellátása, de sokszor az egységes jogalkalmazás terén is.

A MeH közreműködő szerepével ezen a téren pozitív folyamatok indultak el, amelyek azonban a korábbi irányítási viszonyok visszaállításával megrekedtek.

Aggályosnak látjuk a közigazgatási hivatalok Kormány általi irányítását a belügyminiszter útján, mert tapasztalataink szerint a belügyminiszter tevékenységének zömét a rendőri, rendészeti feladatok ellátása teszi ki, míg a közigazgatás más területei csupán **marginális szerepet** kapnak.

A kialakult helyzetet még az alapján is vitathatónak tartjuk, hogy véleményünk szerint **a kormányzati struktúrához jobban igazodott** az előző állapot. A kormányzati érdekek koordinált területi megjelenítése, a közvetlen MeH-hez kapcsoláson keresztül, elvileg a legteljesebb körben biztosítható.

Ezzel a megoldással megelőzhetők az áttételekkel gyakran együtt járó deformitások is. Emiatt a jelenlegi gyakorlat szakmai érvekkel nehezen támasztható alá.

8. A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének koordinációs feladat- és hatásköre

8.1. A közigazgatási hivatalvezető koordinációs feladat- és hatásköre

8.1.1. A következőkben számba vesszük a koordinációba bevont **szervek körét, a hivatalvezető koordinációs feladat- és hatásköreit**, valamint azt az **eszközrendszert**, amely a koordináció érdekében rendelkezésére áll. A koordináció a következő szervekre terjed ki:

- a közigazgatási hivatal vezetőjének vezetése alatt álló szervezeti egységek,
- az ágazati szakigazgatási szervek (igazgatási szervek),
- amennyiben a Kormány kivételt nem tesz, a területi államigazgatási

szervek. (A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó saját hatáskörrel és önálló szervezettel rendelkező területi államigazgatási szervek.)³⁷⁵

A korábbiakban kifejtett dogmatikai alapok tükrében megállapítjuk, hogy az első esetben a koordináció a vezetéshez, a második esetben a megosztott irányítási joghoz, míg a harmadik esetben a koordinációnak sem a vezetéshez, sem az irányításhoz nem kötődő önállósult, horizontális típusáról van szó.

Itt hivatkozunk arra a véleményre, amely szerint a közigazgatási hivatalokon belül működő ágazati igazgatási szervek kettős (megosztott) irányítása nem optimális megoldás, mivel a szakmai irányítás keretében az ágazati irányító szerve gyakorlatilag korlátozás nélkül szabhat feladatokat, ugyanakkor ezek teljesítése a közigazgatási hivatal költségvetését terheli.

A probléma megoldásaként ajánlják, hogy az ágazati irányítás a közigazgatási hivatal vezetőjén keresztül történjen.³⁷⁶

Mint korábban kifejtettük, a Ktv. hatálya alá tartozó megyei vagy regionális illetékességű **területi államigazgatási szervek struktúrája nem azonos az államigazgatási feladatokat ellátó területi szervek rendszerével.** (A dolgozat végén található végjegyzetben a Baranya megyei székhelyű területi államigazgatási szervekről adunk áttekintést, súlyt helyezve arra, hogy abból az időközben bekövetkezett szervezeti változások is kivehetők legyenek.)³⁷⁷

Ez azt jelenti, hogy a koordinációval kapcsolatos döntési jogosítványok a vezetés és irányítás köréből erednek.³⁷⁸ A hivatalvezető koordinációs feladat- és hatáskörében:

- **gondoskodik** a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolásáról,
- **gondoskodik** a fővárosi, megyei államigazgatási kollégium létrehozásáról, működéséről, ügyrendjének előkészítéséről,
- **közreműködik** - a belügyminiszter által meghatározottak szerint - a központi közszolgálati nyilvántartás működtetésével kapcsolatos feladatok ellátásában,
- **gondoskodik** a közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatos feladatok területi összehangolásáról,
- **gondoskodik** a területi államigazgatási szervek ügyfélfogadási rendszerének összehangolásáról, szakmai támogatást nyújt az ügyfélszolgálati tevékenység bővítéséhez.³⁷⁹

Az eszközrendszer számbavétele kapcsán feltűnhet, hogy a Kormányhatározat által szabályozott és a köztársasági megbízott koordinációs eszközrendszerének számos közös eleme van.

A **dekoncentrált szervek** ügyfélfogadásának összehangolását az illetékességi területek kijelölésének véleményezését mindkét szabályozás a címzett hatáskörébe utalta, valamint az eszközök is részben közös:

tájékoztatás, illetve iratok kérése, helyszíni tájékozódás, koordinációs értekezlet tartása.

Ezek a megállapítások nagyrészt igazak az 1996-os későbbi módosításra is, amely szinte mindent átemelt az 1992-es és az 1994-es feladatok közül, igaz a hatáskörgyakorlás bővült az államigazgatási kollégiummal és megszűnt a dekoncentrált szervek illetékességi területének kijelölésére vonatkozó véleményezési jog.

8.2. Gondoskodás a több ágazatot érintő kormányzati döntések területi összehangolásáról

8.2.1. A Kormányrendelet hatálybalépését követően eltelt időben **elvértve találkozhattunk olyan több ágazatot érintő kormányzati döntéssel, amely területi szintű koordinációt igényelt volna.**

Az egyetlen kivétel az **1027/1998. (III.13.) Kormányhatározat**, amelynek 18. § b) pontja a közbiztonság javítása és a feketegazdaság elleni fellépés jegyében felhívta a hivatalvezetőket, hogy koordinálják - az államigazgatási kollégiumok intézményének segítségével - az érintett hatóságok tevékenységét, és biztosítsák az illetékes területi rendvédelmi szervek részvételét a közbiztonságot érintő kérdések megoldásában.

Úgy véljük azonban, hogy az említett **Kormányhatározat nem illeszkedik a 191/1996. (XI.17.) Kormányrendelet**hez, mert a közigazgatási hivatal vezetőjének koordinációs jogköre csupán a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartozó területi államigazgatási szervekre terjed ki, tehát a hivatalvezető aligha koordinálhatja a **rendvédelmi szervek** (pl. rendőrség, vám- és pénzügyőrség) tevékenységét.³⁸⁰ E szervek vezetői egyébként éppen ilyen okokból csupán „meghívotti” minőségben vesznek részt az államigazgatási kollégium ülésén.

Az összehangolásra váró több ágazatot érintő ügyek kis száma azt a gyanút kelti, hogy **a Kormány vagy nem számít a közigazgatási hivatalokra az ilyen típusú kormányzati döntések koordinálásában, vagy tényleg csak elvértve akadnak ilyen kormányzati döntések.** (Valószínűbbnek tűnik azonban, hogy a kormányzati döntések, jó esetben némi kormányzati koordinációt követően, érkeznek területi szintre, majd azokat az ágazati szervek területi koordináció nélkül egyszerűen végrehajtják.)

Úgy látjuk, hogy a több ágazatot érintő kormányzati döntések területi koordinációjával kapcsolatos **hatáskörök megállapítása** megtörtént ugyan, azonban a gyakorlatban **holt szabállyá merevedett**, mivel nincs nyoma olyan kormányzati szándéknak, amely azt konkrét tartalommal töltené meg.

Ezt jelzi az a kezdeti próbálkozás is, amelynek során a közigazgatási hivatalok **magukra hagyottan próbálták meg „kitalálni” mit és hogyan kellene koordinálni.**

8.2.2. Utaltunk már korábban arra, hogy a Kormányrendelet 6. § (5) bekezdése szerint **a MeH-t vezető miniszter kezdeményezi és ellenőrzi a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolását**, ennek azonban a gyakorlatban semmi nyomát nem lehet

tapasztalni.

Verebélyi Imre szerint jobban ki kell használni a közigazgatási hivatalok, mint kormányhivatalok új kormányzati feladatköréből adódó lehetőségeket. A működési tapasztalatok és a hivatalok kezdeményezése alapján a Kormány által elrendelt olyan konkrét feladatokkal is meg lehetne bízni a hivatalokat, amelyek több ágazat összehangolt területi fellépését igényli.³⁸¹ Verebélyi Imre tehát a Kormány által elrendelt konkrét feladatra történő "megbízás"-ról beszél.

Más véleményt fogalmaz meg **Szabó Lajos**, aki szerint a több ágazatot érintő kormányzati döntések kapcsán nem csupán arról van szó, hogy a Kormány "kifejezetten megbízásokat ad", hanem arról is, hogy a közigazgatási hivatalok mutassanak kezdeményező készséget minden olyan ügy feltárása, javaslatba hozatala iránt, amelyből úgy ítélik meg, hogy annak területi megvalósításában a döntés célja szerint a Kormányt támogatni tudják.³⁸²

A kérdés a mai napig nyitott, a szakmai irányítás ugyanis nem foglalt állást abban, hogy konkrétan milyen elvárásai vannak.

A koordinációs teendők megkezdésekor tapasztalni lehetett, hogy a területi államigazgatási szervek ellenérzéssel viseltettek egyes feladatok közös végrehajtása iránt. Fél szemmel mindig főhatóságuk reakcióit figyelték és instrukciókra vártak. A sokat emlegetett ágazati szemléletmód és a szoros irányítási, felügyeleti viszonyok ekkor jól kirajzolódtak.

Arra is volt példa, hogy a területi államigazgatási szerv elismerte ugyan egy konkrét feladat területi szintű összehangolásának szükségességét, ám azt is jelezte (persze nem hivatalosan), hogy főhatósága kifejezetten megtiltotta a közigazgatási hivatallal való szorosabb kapcsolatok kialakítását és a koordinációban való aktív részvételét.

Miközben azt gyanítjuk, hogy az említett okoknál fogva a több ágazatot érintő kormányzati döntések területi koordinációjára irányuló szándék elapadt, a Kormány egyes esetekben speciális, a 191/1996. (XII.17.) Kormányrendeletbe rendszertanilag nem kapcsolódó koordinációs igényt fogalmaz meg a közigazgatási hivatal számára.

Erre példa az az eseti jellegű megbízás, amely az 1026/2001. (III.27.) Kormányhatározatból ered. Ebben a Kormány felhívja a közigazgatási hivatalokat, hogy az ingatlan vagyonyilvántartás helyi önkormányzatoknál történő végrehajtásának „technikai koordinációjához” nyújtsanak segítséget.

8.3. Gondoskodás az államigazgatási kollégium létrehozásáról és működéséről

8.3.1. Az államigazgatási kollégium a közigazgatási hivatal vezetőjének véleményező, a dekoncentrált szervek tevékenységének összehangolását elősegítő testületi szerve, amely a 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet által

meghatározott területi államigazgatási szervek részvételével működik. Működésének részletes szabályait ügyrendben és munkatervben határozza meg. A hivatalvezető e jogkörében a jogszabály szerint:

- vezeti a kollégiumot,
- az ügyrendben meghatározott időközönként, illetve szükség szerint összehívja a kollégium ülését, gondoskodik a napirendek, az állásfoglalás előkészítéséről,
- szükség szerint meghívja a kollégium ülésére a koordinációs és ellenőrzési jogkörbe nem tartozó államigazgatási szervek vezetőit.³⁸³

A kollégium megalakulásakor a területi államigazgatási szervekre vonatkozó nem egységes jogi szabályozása megnehezítette a Kormányrendelet 24. § (3) bekezdésének alkalmazását, amely szerint a **koordináció a Ktv. hatálya alá tartozó államigazgatási szervek saját hatáskörrel és önálló szervezettel rendelkező területi államigazgatási szervekre terjed ki.**

A területi államigazgatási szervek alapításával, feladat- és hatáskörével kapcsolatos zűrzavar miatt értelmezési problémákat vetett fel kezdetben az **„önálló feladat- és hatáskör” és az „önálló szervezet”** fogalmak tisztázatlansága, ebből eredően pedig az sem volt könnyen eldönthető, hogy mely területi államigazgatási szervek tartoznak az államigazgatási kollégium állandó tagjai sorába. Az eltelt időben kialakult ugyan a kollégium tagjainak, illetve meghívottainak köre,³⁸⁴ hozzátesszük azonban, hogy ebben koránt sincs minden megyére kiterjedő egységes gyakorlat.

Az államigazgatási kollégium a hivatalvezető koordinációt segítő szerve, ezért kifelé ható **kötelező erejű döntéseket** nem hoz, pusztán **ajánlásokat és állásfoglalásokat** fogalmaz meg. Saját működésére nézve természetesen kötelező döntésekben fogadja el ügyrendjét és munkatervét.

8.3.2. A kollégium munkájának segítésére **szakmai munkacsoportok hozhatók létre.**³⁸⁵ A munkacsoportok bizottsági típusú tevékenységet végeznek: javaslatot tesznek, véleményeznek, előkészítik az egyes tárgyalandó napirendi pontokat. A legtöbb közigazgatási hivatal a kollégium tagjai egy részének, valamint a kamarák és rendészeti szervek bevonásával létrehozta Gazdasági Operatív Bizottságát is.

A Kormányrendelet 14. §-a határozza meg az államigazgatási kollégium feladatait, amelynek alapján a **kollégium elemez, egyeztet, értékeli, véleményez és előmozdít.**

Mivel a hivatalvezető koordinációs és ellenőrzési feladatainak nagy része megjelenik a kollégium feladatai között is, a Kormányrendelet azt az **indirekt kötelezettséget** rója a hivatalvezetőre, hogy a hatáskörébe tartozó feladatokat a kollégium ülése elé tárja, és kikérje a kollégium állásfoglalását. Úgy tűnik tehát, hogy a hivatalvezető és a kollégium kapcsolatát a jogalkotó igyekezett meglehetősen szorosra fűzni.

- **A kollégium elemzi és értékeli a közigazgatási hivatal, a területi államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok együttműködésének, továbbá az államigazgatási feladatok területi végrehajtásának**

tapasztalatait, a közigazgatási szervek államigazgatási hatósági ügyintézését.

- **A kollégium egyezteteti és értékeli az ellenőrzések tapasztalatait, állást foglal az ellenőrzési tervek tartalmáról, ütemezéséről, végrehajtásáról.**
- **A kollégium előmozdítja a területi informatikai kapcsolatok összehangolt fejlesztését és működését.**
- **A kollégium értékeli a képzési, továbbképzési tevékenységet, véleményezi az erre vonatkozó terveket, ajánlásokat dolgoz ki a képzés, továbbképzés tárgyköreiből és módszereire vonatkozóan.**

Ha az államigazgatási kollégium működését abból a szempontból vizsgáljuk, hogy kialakultak a szervezeti keretei annak, hogy a kollégium folyamatosan segítse a hivatalvezetőt a területi koordinációban, akkor működésével kapcsolatban **összességében pozitív tapasztalatokat könyvelhetünk el.**

Ha azonban a kérdést abból a szempontból vizsgáljuk, hogy a kollégium milyen hatáskörrel gyakorolja a Kormányrendeletben foglalt és korábban részletezett **koordinációs hatásköröket**, akkor komoly hiányérzetünk támadhat.

Végül pedig ha a kérdést úgy tesszük fel, hogy az eddigi tapasztalatok alapján elégedettek lehetünk-e a kollégium helyével, szerepével, a számára biztosított koordinációs hatáskörök gyakorlásával, akkor egyértelműen nemmel válaszolhatunk.

A hiányosságokat mindenekelőtt abban látjuk, hogy a kollégium **koordinációs súlya csekély**, sőt folyamatos szerepvesztés tanúi lehetünk és összességében úgy tapasztaljuk, hogy a **kollégium működési tartalékai kimerülőben vannak.**

Ezt látszik igazolni a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal 2000. évi tevékenységéről szóló összefoglaló jelentés is, amely a következőket állapítja meg: „... a területi koordináció jelenlegi szabályozása következtében, a kormányhivatali funkció gyengülésével csökkent a közigazgatási hivatalok tekintélye.”

Az összefoglaló jelentés másuttal azt sejteti, hogy ez az oka annak is, hogy a koordináció területén a területi államigazgatási szervek kezdeti – még kielégítő – együttműködési készsége jelentős mértékben visszaesett, és az államigazgatási kollégium üléseinek látogatottsága mintegy 74 %-ra csökkent, az első számú vezetők részvétele pedig alig haladta meg a 40 %-ot.

Mindez érzékelhető a kollégium ülésein tárgyalt napirendek összetételén is, ahol túlnyomó részt tájékoztató és információs jellegű témák szerepelnek.³⁸⁶

Ezt nem is hoznánk szóba – hiszen az ilyen típusú napirendeknek is megvan a maguk szerepe -, ha nem az lenne a meggyőződésünk, hogy e témák tárgyalása valójában a **tartalmi kérdések hiányáról árulkodik és a kollégium valódi összehangoló, koordinációt segítő szerepét palástolja el.**

8.4. Közreműködés a központi közszolgálati nyilvántartás működtetésével kapcsolatos feladatok ellátásában

A Kormány már 1993-ban felismerte, hogy a köztisztviselők adatainak ismerete szükséges ahhoz, hogy a személyzeti, bérezése és továbbképzési döntéseket meg lehessen hozni.

A közszolgálati nyilvántartás (KÖZIGTAD) két alrendszerből, a közszolgálati alap-nyilvántartásból és a központi közszolgálati nyilvántartásból áll. Ez utóbbi kapcsán a közigazgatási hivatalra az a feladat hárul, hogy a közigazgatási szervek a hivatal útján adatszolgáltatási kötelezettséget teljesítenek a Belügyminisztérium felé.³⁸⁷ Az adatnyilvántartás két szinten történik és a közigazgatási hivatal feladata, hogy az adatokat továbbítsa a Belügyminisztériumnak. Adatfeldolgozást a hivatal nem végez, az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésének ellenőrzése azonban a hivatal feladata,³⁸⁸ anélkül azonban, hogy a végrehajtáshoz hatékony eszközök állnának rendelkezésre.

A jogszabály ezen kívül a KÖZIGTAD működésével kapcsolatos régió belüli koordinációs feladatok ellátását is a hivatalvezetőre bízta, bár sok mindent ezen a területen a hivatalvezető sem tehet, mivel a 16/1993. (XII.14.) BM rendelet teljes részletességgel szabályozza az adatgyűjtés módját.

A koordináció így pusztán technikai kérdésekre és a késedelmeskedőknek az államigazgatási kollégiumon történő „megdorgálására” korlátozódhat, illetve amennyiben az önkormányzat jegyzője mulaszt, akkor a polgármesternél felelősségre vonás kezdeményezhető, ám a kezdeményezések többnyire hatástalanok maradnak.

A közigazgatási hivatal továbbítja ezen kívül a BM Adatfeldolgozó Hivatal által küldött hibalistákat az adatszolgáltatók részére.³⁸⁹

Látható tehát, hogy itt valójában nem koordinációs hatáskörrel van szó, hiszen a közigazgatási hivatal pusztán „postás szerepet” játszik, és a feladat végrehajtásával kapcsolatban valójában nincs is mit koordinálni.

A hivatalvezető tevékenysége akkor válna „érdemivé” (és hozzátesszük: akkor volna indokolt a Kormányrendeletben koordinációs hatáskörként megjeleníteni), ha a közigazgatási hivatal a pusztán adattovábbítás helyett/mellett érdemi tevékenységet pl. adatfeldolgozást végezne, illetve erre nézve összehangoló szerepe lenne.

Meg kell jegyezni azt, hogy a KÖZIGTAD-rendszer eléggé bonyolult adattartalommal rendelkezik, ezért annak egyszerűsítését már több közigazgatási hivatal is kezdeményezte.

Végül megemlítjük, hogy a közigazgatási hivatalnak feladatot ad a köztisztviselők tartalékállományba helyezéséről és a betöltetlen köztisztviselői állások nyilvános közzétételéről szóló 150/1998. (IX.18.) Kormányrendelet is,

amelynek végrehajtására működtetett TARTIFO – bár a közszolgálati nyilvántartásra épül –, de attól el is különülő nyilvántartás.

A KÖZIGTAD és a TARTINFO tehát két önálló nyilvántartási rendszer, amely azonban nem jelent párhuzamosságot, mivel a köztisztviselő tovább továbbfoglalkoztatásához információval bír, de a TARTINFO által nem igényelt adatokat a KÖZIGTA szolgáltatja.

8.5. Gondoskodás a közigazgatás korszerűsítésével kapcsolatos területi feladatok összehangolásáról

A feladat kijelöléssel kapcsolatban mindenekelőtt az érdemel figyelmet, hogy az - a jogszabály értelmezéséből következően - nem csupán az államigazgatási szférára terjed ki.

Ezen a területen kezdetben kevés feladat jelentkezett, pozitív példaként a feketegazdaság elleni küzdelem koordinálása tárgyában megjelent **1027/1998. (III.13.) Kormányhatározat** 18. § b) pontjából eredő feladat végrehajtása említhető.

Jóval több feladatot jelentett a közigazgatás továbbfejlesztéséről szóló **1052/1999. (V.21.) Kormányhatározatban** vagy az **1057/2001. (VI.21.) Kormányhatározatban** foglalt feladatok végrehajtásában való közreműködés (a Kormányhatározatból eredő területi közigazgatási feladatok végrehajtására intézkedési terv készítése).

Ennek során a Miniszterelnöki Hivatal felkérésére a hivatalvezetők a megyei területi államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok bevonásával, a megyei államigazgatási kollégiumokon keresztül tettek javaslatot, illetve fogalmazták meg véleményüket a Kormányhatározat végrehajtásával kapcsolatban.

Itt tehát elsősorban nem konkrét jogszabály-tervezetek elemzésére került sor, hanem a Kormányhatározatban megfogalmazott fejlesztési irányokról (pl. az új közigazgatási eljárásról szóló törvény elvei) foglaltak állást.

Ezen kívül foglalkozott a kollégium továbbá az Ötv. módosítás törvény-tervezetének, valamint a Ktv. módosítás tervezetének véleményezésével is, bár azt is hozzátesszük, hogy e fórumon - talán részben a kellő érdekelttség hiánya miatt - rendkívül kevés vélemény fogalmazódott meg.

8.6. Gondoskodás a területi államigazgatási szervek ügyfélfogadási rendszerének összehangolásáról, szakmai támogatás az ügyfélszolgálati tevékenység bővítéséhez

A területi államigazgatási szervek ügyfélfogadási rendszerének összehangolása az egyik legsikeresebb koordinációs feladatnak bizonyult, amit az is jelez, hogy a Kormányrendelet hatályba lépését követően viszonylag rövid idő alatt sikerült végrehajtani.

Az összehangolást nagyban megkönnyítette, hogy az ügyfélfogadási rendszer egységesítése, illetve általános ügyfélfogadási nap kijelölését már a megyei tanács és később a köztársasági megbízott is fontosnak tartotta.

Az ügyfélszolgálati tevékenység bővítése és korszerűsítése terén azonban már viszonylag kevesebb eredmény mutatható fel. A cél ugyanis ebben az esetben a gyors, ügyfélbarát, kevésbé bürokratikus „egyablakos” ügyintézés bevezetése és elterjesztése lett volna. A cél irányába tett lépések azonban csupán **elszigetelt próbálkozások maradtak**, amelyben bizonyára annak is szerepe volt, hogy hiányzott a kellő központi szándék és a megfelelő támogatás.

8.7. A területi államigazgatási szervek informatikai tevékenységének összehangolása

8.7.1. Az informatikai koordináció helyzetének elemzését a területi államigazgatási szervek intézményrendszerét is érintő rövid történeti áttekintéssel vezetjük be.

Az 1990-es önkormányzati választásokat megelőzően 1507 községi és városi tanács működött, munkájukat a megyei (fővárosi) tanácsok irányították és koordinálták.

A koordináció kiterjedt – az akkori kor színvonalának megfelelő – számítástechnikai fejlesztésre is. Bár a fejlesztés lehetőségei már akkor lényegesen elmaradtak a kívánalmaktól, a Számítástechnikai Fejlesztési Program (SZKFP) az 1970-es évektől kiemelten igyekezett támogatni a tanácsai igazgatás számítástechnikai fejlesztését.

E program eredményeként indult fejlődésnek a népszégynyilvántartás, az ingatlannyilvántartás számítógépre vitele, de folyamatosan próbálkoztak a tanácsai igazgatás más területeinek (pl. adónyilvántartás, tanácsai gazdálkodás) számítástechnikai fejlesztésével is.

A népszégynyilvántartást a KSH felügyelete mellett a Számítástechnikai és Ügyvitelszervező Vállalat (SZÜV) látta el. Az 1970-es évektől kezdték meg működésüket a megyei illetékességű és a PM irányítása alatt álló tanácsai költségvetési elszámoló hivatalok (TAKEH).

Az 1990-es évek változásai természetesen érintették a közigazgatási informatikát is: a népszégynyilvántartás a BM irányítása alá került, a TAKEH átalakult Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatá (TÁKISZ).

A szervezet azóta újabb átszervezésen esett át, a 259/2000. (XII.26.) Kormányrendelet 2001. január 1-i hatályba lépésével a PM irányítása alá tartozó területi államháztartási hivatalok (TÁH) alakultak.

A TÁKISZ-ok az 1990-es években jelentős informatikai szervező-fejlesztő és koordinációs tevékenységet végeztek, és ennek eredményeként megyei közigazgatási információ-technológiai központokká váltak, azzal a nyilvánvaló céllal, hogy a területi közigazgatás informatikai és távközlési fejlesztései ne egymástól függetlenül, széttagoltan történjenek, hanem helyben, a lehető legkorszerűbb informatikai bázison.

Hasonló koordinációra lett volna szükség az önkormányzatok tekintetében is, ez azonban sajnálatos módon elmaradt.

Az összehangolatlan és anyagi eszközöket is szétforgácsoló fejlesztések csak azért nem öltöttek feltűnő méreteket, mert az önkormányzatoknak egyébként is alig-alig voltak forrásaik komolyabb informatikai fejlesztésre.

A TÁKISZ-on kívül, - amely ellátott egyfajta információ-technológiai koordinációt is – nem volt olyan állami szerv, amelynek hatásköre lett volna a területi közigazgatás és az önkormányzatok informatikai feladatainak koordinációja.

8.7.2. A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló **191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet megjelenése az informatikai koordináció terén is lényeges változásokat hozott.** A hivatalvezető az informatikai tevékenység összehangolása érdekében:

- **kezdeményezi** az ügyviteli tevékenység összehangolását, előmozdítja annak egységes program szerinti ellátását,
- **előmozdítja** a központi közszolgálati nyilvántartás hatékony működését és adattartalmának a területi államigazgatási szervek feladatával összefüggő használatát, illetve ellenőrzi a nyilvántartás adatainak védelmére vonatkozó szabályok érvényesülését,
- **gondoskodik** arról, hogy az önkormányzati törzsadattárat, az önkormányzati törvényességi és hatósági statisztikai rendszer adatait a területi államigazgatási szervek használhassák,
- **a kollégium közreműködésével gondoskodik** a területi államigazgatási szervek informatikai fejlesztésének összehangolásáról, kezdeményezheti ennek érdekében az ágazati miniszter intézkedését.³⁹⁰

A közigazgatási hivatal feladatai 2000. január 1-jétől, illetve 2000. április 1-jétől kiegészült a választások, a népszavazások lebonyolításával, ezek informatikai feladataival.

Kétségtelen tény, hogy a közigazgatási hivatalok az elmúlt időszakban sok erőfeszítést tettek a területi közigazgatás informatikai összehangolására, munkájukat nehezíti azonban, hogy ezzel kapcsolatos tevékenységük kívül esik a kormányzati informatika hatókörén, **a kormányzat nem segíti megfelelően a koordináció cél- és eszközrendszerének kialakítását, és legfőképpen nem teszi világossá az informatikai koordináció kormányzati stratégiáját.**

Ebből ered, hogy a területi államigazgatási szervek egymástól jórészt függetlenül építik információs rendszerüket, az eszközpark heterogén, az **együttműködés esetleges, és ebből adódik, hogy a közigazgatás a lehetséges hasznosítás oldaláról az elvárhatónál gyengébb hatásokkal hasznosítja az informatika által kínált lehetőségeket.**

Míg a dekoncentrált szerveknél az erős tárcafüggőség által behatárolt izolált fejlesztések valósulnak meg, addig az önkormányzatok az önállóság jegyében saját belátásuk és anyagi lehetőségeik szerint alakítják informatikai bázisukat.

Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az izoláltság ellenére az egyes megyék között azért nem alakultak ki lényeges különbségek, mert kényszer

szülte megoldásként megerősödött a közöttük lévő együttműködés, és ez **egyfajta spontán koordinációs hatást biztosít.**

8.7.3. Ami az informatikai koordináció kezdeti lépéseit illeti, nem aratott osztatlan sikert a területi államigazgatási szervek informatikai hátterének felmérése. Különösen merev ellenállás volt tapasztalható a területi államigazgatási szervek **informatikai fejlesztésének összehangolásakor.**

Úgy láttuk, hogy az ágazati szeparáltság miatt az egyes szervek kényszerülnek arra, hogy szakmai önállóságuk a legkisebb mértékben se sérüljön, ezért „féltekenyén örködnek” adatbázisuk felett, miközben azért szeretnék más szervek adataihoz hozzáférni.

A közigazgatási hivatalok egy felmérés során vizsgálták a területi államigazgatási szervek informatikai helyzetét. A felmérés alátámasztotta azt a korábbi véleményt, hogy a közigazgatásban bekövetkező mennyiségi fejlesztés mellett a minőségi követelmények még nem érvényesülnek kellően.

A területi államigazgatási szervek informatikai tevékenységét a kellő összehangoltság hiánya és a részben ezzel indokolható alacsony hatékonyság jellemzi, amely legalább két nyilvánvaló okra vezethető vissza: egyrészt a területi államigazgatási szervek informatikát irányító, koordináló tevékenységének színvonalára, másrészt a **közigazgatási hivatal már többször hangsúlyozott hiányos koordinációs eszközrendszerére.**

Ehhez járulnak még a közigazgatási hivatalok informatikai felszereltségének, szakember állományában meglévő hiányosságok is.

Külön is hangsúlyozni kell, hogy az informatika az a terület, ahol különösen kirajzolódik a **területi államigazgatási szervek és az önkormányzatok** együttes koordinációjának szükségessége.

Jelentősen átalakultak ugyanis az önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok, ezt azonban nem követte az egységes informatikai háttér és hiányzik az a koordinációs eszközrendszer, amely az önkormányzatok munkáját gazdaságosabbá és szakszerűbbé tenné.

8.7.4. A területi közigazgatás informatikai fejlesztésének jövőbeni feladatai között az alábbiak megfogalmazását tartjuk mellőzhetetlennek:

- **létre kell hozni a területi információs központokat a közigazgatási hivatalok irányítása mellett,**
- **javaslatokat kell kidolgozni a területi államigazgatási szervek informatikai koordinációjának eszközrendszerére és módszereire vonatkozóan,**
- **a térségi közigazgatási adatbázisok működését a közigazgatási hivatalok szakmai felügyelete alá kell helyezni,**
- **az elektronikus adat- és dokumentumcserét általánossá kell tenni a területi közigazgatási szervek és az önkormányzatok között.**

Megemlítjük még, hogy véleményünk szerint az államigazgatási informatika koordinációjának továbbfejlesztése tárgyában megjelent **1066/1999. (VI.11.) Kormányhatározatot** az a nyilvánvaló szándék hatja át, hogy áttörést érjen el a koordináció terén.

Felmerülhet azonban a kérdés, hogy a Kormányhatározat a területi államigazgatás informatikai koordinációját miért csak marginálisan érinti és

miért hagyja ki a koordinációból a közigazgatási hivatalokat, továbbá az országos szintű területi közigazgatás összehangolása helyett miért nem a területi koordinációt kívánja erősíteni.³⁹¹

8.8. A hivatalvezetőnek a köztisztviselők képzését, továbbképzését összehangoló tevékenysége

Ma már nyilvánvalóvá vált az az utóbbi időben elfeledett igazság, hogy a közigazgatás csak úgy tud megfelelni a fokozódó minőségi követelményeknek, ha biztosítva van a személyi állomány folyamatos képzése és továbbképzése.

Sajnálattal állapíthatjuk meg, hogy ez a terület azzal, hogy nem épült ki a megváltozott körülményeknek megfelelő képzési intézményrendszer, erősen a perifériára sodródott, amelyet talán a mai napig sem tudott kiheverni.

Habár a 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet igyekezett összefoglalni a képzési feladatokat, ez azonban eléggé töredékesre sikerült, másrészt igazából itt sincs szó valódi koordinációról, mivel az összehangolás a közigazgatási hivatalvezető feladat- és hatásköri katalógusából csupán egy feladatcsoportot érint.

Lássuk tehát, hogy a Kormányrendelet milyen feladat- és hatásköröket ad a közigazgatási hivatal vezetőjének:

- éves terv alapján **szervezi** a fővárosban, megyében az államigazgatási feladatokat ellátó önkormányzati szervek köztisztviselőinek képzését, továbbképzését,
- **közreműködik** – a belügyminiszter által meghatározottak szerint – a belügyminiszternek a köztisztviselők képzésével kapcsolatos feladatainak ellátásában, valamint a szakember-utánpótlás megszervezésével kapcsolatos feladatainak ellátásában,
- **gondoskodik** a közigazgatási alapvizsgák, szakvizsgák, anyakönyvi szakvizsgák, továbbá külön jogszabály által meghatározott egyéb vizsgák előkészítésére szolgáló tanfolyamok megszervezéséről és lebonyolításáról,
- **előmozdítja** az ágazati, szakmai alapképzés rendszerességét, kezdeményezheti az ágazati képzéseket a területi államigazgatási szerv vezetőinél, a miniszternél,
- **közreműködik** a helyi önkormányzatok, helyi kisebbségi, valamint a kisebbségi települési önkormányzatok tisztségviselőinek, képviselőinek képzését,
- **összehangolja** az ágazati területi államigazgatási szervek feladatkörébe tartozó, köztisztviselőket érintő képzési, továbbképzési feladatok ellátását,
- **elemzi** a képzés, továbbképzés színvonalát és eredményességét, kezdeményezi az érintett szerveknél a szükséges intézkedéseket.³⁹²

Mint említettük, csupán egy feladatcsoport – a területi államigazgatási szervek feladatkörébe tartozó köztisztviselőket érintő képzési, továbbképzési feladatok ellátása - esetében állapít meg a Kormányrendelet koordinációs hatásköröket, míg a többi **puszta feladatkijelölés** (gondoskodás, elemzés,

közreműködés, szervezés), valódi koordinációs szerepkör nélkül.

Baj van azonban a jelzett koordinációs szerepkörrel is, mert a közigazgatási hivatalok ezen a téren is alig-alig tudnak eredményeket felmutatni.

Némi nehézség árán azt még el lehetett érni, hogy a területi államigazgatási szervek - ha egyáltalán rendelkezésre állt - megküldték képzési terveiket, amelyekből tájékozódni lehetett az általuk szervezett képzések, továbbképzések fajtáiról.

A képzési tervek ugyanis a koordináció szempontjából fontos kiindulópontot jelenthetnek, mivel a képzés közös elemei alapján lehetne kidolgozni a tervek egyeztetését és összehangolását.

Úgy látjuk azonban, hogy a koordináció érdekében tett lépések a kellő szándék, módszertani tisztázatlanság, a területi államigazgatási szervek együttműködésének hiánya miatt rendre elakadnak.

Összefoglalva megállapíthatjuk tehát, hogy a képzéssel, továbbképzéssel kapcsolatos feladat- és hatásköröknek csak elenyésző része vonatkozik a koordinációra, a zöme egyszerűen közreműködői szereppel kapcsolatos feladat- és hatásköröket állapít meg a közigazgatási hivatal vezetője számára.

A 191/1996. (XII.17.) Kormányrendeleten kívül ilyen előírásokat tartalmaz a 199/1998. (XII.4.) Kormányrendelet, amely szerint: **A továbbképzés és a vezetőképzés szervezéséért és összehangolásáért a MeH közreműködésével a belügyminiszter felelős, amelyben a közigazgatási hivatal vezetője saját hivatali szervezete és az illetékességi területéhez tartozó helyi önkormányzatok vonatkozásában közreműködik.**³⁹³

Az említett 199/1998. (XII.4.) Kormányrendelet alapján a belügyminiszter feladata, hogy a Magyar Közigazgatási Intézet és a MeH közreműködésével négy évre szóló országos középszintű továbbképzési és vezetőképzési tervet készítsen.³⁹⁴ **A közigazgatási hivatal vezetője** pedig a miniszter és egyes más vezetők a középtávú terv alapján az ellenőrzésük és felügyeletük alá tartozó közigazgatási szervekre kiterjedően éves továbbképzési tervet kötelesek készíteni.³⁹⁵

A Kormányrendelet tehát megteremtette ugyan a képzési rendszer **központi koordinációját**, ám területi szinten a közigazgatási hivatalok csupán egy bizonytalan tartalmú közreműködői szerepet kaptak, ami a 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet eredeti céljaihoz képest is visszalépést jelent.

Mivel a területi államigazgatási szervek számára **a képzési terveket általában saját főhatóságuk** készítik el, a közigazgatási hivatalok valójában elvesztették a képzési koordináció lehetőségét területi szinten.

A 199/1998. (XII.4.) Kormányrendelet (ebben legalább konzekvens módon) nem is említi a területi államigazgatási szervek koordinációját a közigazgatási hivatal koordinációs közreműködése kapcsán.

Mint látjuk, a közigazgatási hivatal közreműködői szerepe kiterjed a helyi önkormányzatokra, amellyel kapcsolatban csak azt jegyezzük meg, hogy nem

ártott volna ebben a vonatkozásban megteremteni az említett Kormányrendelet és a 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet koherenciáját.

Úgy tűnik, hogy a központi koordinációt igyekszik előmozdítani az 1035/1999. (IV.31.) Kormányhatározat is, amikor a több ágazatot érintő továbbképzések megszervezésének összehangolását a továbbképzés tárgyköre szerint illetékes tárca feladatává teszi.³⁹⁶

9. A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalvezető koordinációs eszközrendszere

9.1. A koordináció dogmatikai megalapozása során már bemutattuk, hogy az irányításba és a vezetésbe ágyazódó koordinációhoz jól körülhatárolható és **erőteljes eszközrendszer** kapcsolódik, amely a koordináció működőképességét, eredményességét biztosítani képes.

A területi államigazgatási szervek irányítási és vezetési körön kívüli horizontális koordinációjánál azonban más a helyzet. A koordinációt ebben az esetben nem támogatja az irányításhoz vezetéshez társuló eszközrendszer, ezért a jogalkotónak - a koordináció működőképessége érdekében - nem csupán a koordináció köréről, hanem **a célzott hatás kifejtésére alkalmas hatásköri szabályok** megalkotásáról is gondoskodni kell. Ha ez nem történik meg, a nem hierarchikus, alapvetően mellérendeltségre épülő szervezeti kapcsolat esetén a koordináció eszköze csupán az **együttműködés** lehet.

A Kormányrendelet talán legnagyobb hiányossága éppen ezen a téren fedezhető fel, ugyanis a koordinációs feladatkörök kijelölésével egyidejűleg a **jogalkotó nem teremtette meg a feladat- és hatáskörök végrehajtásához szükséges arányos és hatékony eszközrendszert.**

9.2. A területi igazgatás már említett több szereplős jellege a különböző tevékenységek összehangolását, koordinálását általában **két irányban** is szükségessé teszi. Koordinálni kell egyrészt az egyes minisztériumok, országos hatáskörű szervek centrális irányítása alatt álló területi államigazgatási szervek működését, de felmerülhet a koordináció szükségessége a közigazgatás két alrendszerét (állami és önkormányzati közigazgatás) illetően is.

Ezt a középszintű igazgatásnak az a jellegzetessége indokolja, hogy **egyszerre van jelen a közigazgatás állami (dekoncentrált) és önkormányzati intézményrendszere**, és ennek folytán a területi és ágazati elvek valamint érdekek érintkezése - a közigazgatás egységét biztosító területi összehangoló mechanizmus nélkül - összeütközéshez, konfliktusokhoz vezethet.

Talán ez a magyarázata annak, hogy a területi közigazgatás reformja kapcsán miért csak elvétve találkozhattunk a közigazgatás állami és önkormányzati alrendszerének összehangolásával.

Az okokat valószínűleg abban kell keresnünk, hogy időközben nyilvánvalóvá vált a **megyei önkormányzat szerepének visszaszorulása és**

a dekoncentrált államigazgatási szervek nagy mértékű térnyerése. Így az egyensúly eltolódása miatt a **területi és ágazati elvek összeütközésére** nem kellett számítani, elégségesnek tűnt tehát a területi közigazgatás „államigazgatási oldalának” koordinációját szabályozni.

Ahogy dolgozatunk történeti elemző részében már igyekeztünk rámutatni, a külső koordináció szükségességének felismerését a **közigazgatás állami és önkormányzati oldalának szétválása** indította el. A közigazgatási bizottság is e két oldal „összhangzatossá tételét” volt hivatva elősegíteni.

9.3. Bizonyára a fent vázolt folyamattal függ össze az is, hogy a **közigazgatás két alrendszere összehangolásának szükségességét kevesen fogalmazták meg**, majd a kérdés végleg eltűnt a tudományos szakirodalom látóköréből.

Ádám Antal egy 1994-ben megjelent tanulmányában azonban még szélesebb körben vonta meg a szükséges **koordináció kereteit**, amikor mellőzhetetlennek ítélte a **megyei illetékességű állami szervek közhatalmi célkitűzéseinek harmonizálását**, indokként említve a dekoncentrált hatóságok gyors elszaporodását.

Abból kiindulva, hogy a területi közigazgatást ellátó önkormányzati és állami szerveknek nincs közös fóruma, amelynek révén az irányítás pozíciójából végzett koordináció lehetséges volna, a számba vehető koordinációs megoldások közül **Ádám Antal** egyrészt a megyei önkormányzat vagy az adott ágazatban általános hatáskörű önkormányzaton kívüli szerv által végzett **kötelező külső koordinációt**, másrészt a mellérendeltségi pozícióból, törvényben meghatározott szervezeti keretben és eljárással ellátott **kölcsönös mellérendeltségi koordinációt** említette és ez utóbbi eljárási módozatainak intézményesítését ajánlotta.³⁹⁷

A területi koordinációval kapcsolatos tudományos gondolkodásban a közigazgatás két alrendszerének összehangolásával kapcsolatban további vélemények is megfogalmazódtak.

Szabó Gábor arra hívta fel a figyelmet, hogy a **horizontális koordináció hiánya veszélyeztetheti a helyi-területi közigazgatás rendeltetésszerű működését**. Reális problémának látta, hogy az egyes közigazgatási (akár önkormányzati, akár államigazgatási) szervek egymástól teljes izoláltságban hoznak meg olyan döntéseket, amelyeknél fontos lenne az **ágazatközi vagy térségi szemléletmód alkalmazása**.³⁹⁸

Verebélyi Imre pedig az fejtegette, hogy a helyi-területi közigazgatást: „**olyan irányban kell továbbfejleszteni, hogy az ágazatok helyi szeparatizmusa, illetve az önkormányzati és az állami közigazgatás merev szétszakítottsága (fragmentációja) megszűnjön**, s az azonos területen és ügyekben fellépő különböző közigazgatási szervek területi összhangja erősödjön”³⁹⁹

Láthatjuk, ami végül megvalósult az alig több, mint „laza feladat kijelölés” és az államigazgatási kollégium működésében megvalósítani kívánt

együtműködés: "A kollégium elemzi és értékeli a közigazgatási hivatal, a területi államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok együtműködésének, továbbá az államigazgatási feladatok területi végrehajtásának tapasztalatait, a közigazgatási szervek államigazgatási hatósági ügyintézését."⁴⁰⁰

9.4. A közigazgatási hivatalok mint a Kormány területi államigazgatási szervei a dekoncentrált államigazgatási szervek koordinációja terén tipikusan **kormányhivatali funkciókat** látnak el.

A koordináció megvalósításához azonban jelenleg csupán az e szervekkel való egyeztetés, egyetértés (összességében az együtműködés) kialakításának eszközei állnak rendelkezésre, és ebből adódóan a koordináció sikerét is kizárólag e tényezőktől lehetne/kellene várni.

Az egyeztetés, az egyetértési és együtműködési készség azonban meglehetősen bizonytalan kategóriák, könnyen belátható, hogy a dekoncentrált államigazgatási szervek koordinációját tartósan nem lehet ilyen jogon kívüli tényezőkre építeni.

A hatékony eszközrendszer, a hatáskörök jelentőségét - mint azt a fentiekben hangsúlyoztuk - különösen alá kell húzni, mert annak hiánya a koordináció hatásfokát leeronthatja, vagy egyenesen megghiúsíthatja.

Hasonló véleményt fogalmaz meg **Ádám Antal** is, amikor **esetlegesnek** ítéli a területi államigazgatási szervek együtműködését, az egymásnak nyújtott tájékoztatási, technikai, műszaki, esetleg laboratóriumi, mérési, megfigyelési, figyelemfelhívó, kezdeményező szolgáltatásokkal kapcsolatban.

Hangsúlyozza továbbá, hogy az állami és önkormányzati szervek kapcsolatában általában **előnyös az érdekeltség felismerése és a felismert érdekek egyeztetésén nyugvó együtműködés**, azonban mégsem lehet pusztán az igénylés, a kezdeményezés és a megállapodás **spontaneitására és önkéntességére** építeni, hanem azt több tárgykörben kötelező formalizált eljárási rend előírásaival kell biztosítani.⁴⁰¹

Teljes mértékben egyetértünk az itt megfogalmazott véleménnyel, sietünk azonban azt is leszögezni, hogy határozott és következetes szándék esetén a koordinációt még ilyen körülmények között sem tartjuk lehetetlennek.

Igaz, hogy a koordináció területén a hivatalvezető hatásköre jelenleg szinte csak **"gondoskodásban"** merül ki,⁴⁰² ami alig több mint a feladatkör pusztá kijelölése, továbbá az a jogalkotói kívánság, hogy "a területi államigazgatási szervek feladataik ellátása során kötelesek együtműködni"⁴⁰³ szintén kevéske útravalónak látszik. A koordináció eszközrendszerével ezért semmi esetre sem lehetünk elégedettek, de ne feledkezzünk meg arról sem, hogy a közigazgatási hivatal vezetőjének az itt felsorolt hatáskörein kívül **jogállásában, koordinációs és ellenőrzési szerepkörében, kapcsolatrendszerében** még számos aktivizálható tartalék rejlik.

Sok múlik például azon, hogy e lehetőségeket hogyan sikerül tartalommal megtölteni, milyen **aktivitással, határozottsággal és kezdeményezőkésséggel** mozgósítja ezeket a koordináció sikere érdekében.

9.5. A Kormányrendelet szerint a hivatalvezetőnek - a korábban említetteken kívül - a következő koordinációs eszközök is rendelkezésére állnak (bár az elsőként említett esetben vitatható, hogy a tájékoztatás kérés koordinációs eszköznek minősíthető-e):

- **tájékoztatást kérhet** a koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó területi államigazgatási szervek vezetőitől,⁴⁰⁴
- **szükség szerint megyei koordinációs értekezletet** hívhat össze egyes, több ágazatot érintő feladat ellátásának előmozdítására,⁴⁰⁵
- a területi államigazgatási szervek vezetői **ideiglenes bizottság** alakítására kérheti fel⁴⁰⁶

Beilleszthető a koordinációs eszköztárba az az erőteljes **véleményezési jogkör** is, amelyet a Kormányrendelet biztosít a hivatalvezető számára a területi államigazgatási szervek vezetőinek kinevezését, megbízatásuk visszavonását, kitüntetésüket, jutalmazásukat, fegyelmi felelősségre vonásukat illetően.⁴⁰⁷

Másrészt a koordinációs és ellenőrzési hatáskörök **kölcsönösen támogatják egymást**, és ennek folytán erősítik a közigazgatási hivatal pozícióit.

Megemlíthjük még, hogy a koordinációs hatáskör **szociológiailag feltételez, de a működés révén létre is hoz hierarchikus kapcsolatokat.**⁴⁰⁸

Végül ehelyütt is hangsúlyozni szükséges az **államigazgatási kollégium** szerepét, amely a hivatalvezető véleményező, koordinációt és ellenőrzést elősegítő testülete.

A kollégium elemez, értékeli, egyeztet, előmozdít, véleményez. Tevékenysége során állást foglal, döntéseket hoz, és ez a kollégium tagjainak „közös akaratképzését” és együttes cselekvését kívánja meg.

A jól működő/működtetett testület, különösen a hozott döntések együttes végrehajtása révén, **nagyban támogathatná a hivatalvezető koordinációs törekvéseinek sikerét.**

Ha tehát számba vesszük a hivatalvezető meglévő koordinációs eszközeit, hatásköreit, az azokban rejlő és mozgósítható más lehetőségeket, már egyre kevésbé indokolt, hogy az eszköztelenség tudata bénítólag hasson.

A koordináció lehetőségeit kutató vizsgálódásunkkal éppen arra kívántuk a figyelmet felhívni, hogy megfelelő szándék esetén a koordinációt – még hiányos eszközrendszer esetén is – lehetségesnek tartjuk és úgy véljük, hogy a területi koordináció csekély határfokáért nem pusztán a hiányos eszközrendszer, hanem a területi koordináció támogatására (módszertani stb. elősegítésére) irányuló kormányzati szándék hiánya is okolható. **Számunkra úgy tűnik, mintha ezeket a célokat a kormányzat valójában már feladta volna.**

Hogyan képzelhető el a koordináció? Milyen területekre kellene kiterjeszteni, azaz: milyen érintkezési pontok találhatók az egyes dekoncentrált szervek munkájában? Milyen módszerei lehetnek az együttműködésnek, azaz: milyen koordinációs formák, esetleg fórumok képzelhetők el? Vajon létezik-e valamilyen általános sablon az összes dekoncentrált szerv tevékenységének összehangolására? A jogalkotó vajon hogyan segíthetné a hatékonyabb

koordinációt?

Ilyen és ehhez hasonló kérdések megválaszolása mellőzhetetlen egy korszerű területi államigazgatási rendszer kialakításához.

10. A fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének felügyeleti és ellenőrzési jogköre

Dolgozatunk e részében arra teszünk kísérletet, hogy összefoglaljuk a területi közigazgatásban kormányhivatalként kulcsszerepet betöltő közigazgatási hivatal felügyeleti és ellenőrzési rendszerének működését, annak gyakorlati tapasztalatait, továbbfejlesztésének irányait, mivel úgy ítéljük meg, hogy az ellenőrzés a koordinációval együtt lényeges hatást gyakorolhat a területi közigazgatás egységesebbé, rendezettebbé és átláthatóbbá tételére.

Az ellenőrzési és felügyeleti rendszer egészének felvázolása után ebből az összefüggés-rendszerből emeljük majd ki, és elsősorban gyakorlati aspektusból vizsgáljuk meg közelebbről a dolgozatunk szempontjából különös jelentőséggel bíró területi államigazgatási szervek ellenőrzését.

A gyakorlati nézőpontú elemzéssel egyrészt arra keressük a választ, hogy az ellenőrzés és felügyelet jelenlegi rendszere milyen módon járulhat hozzá a területi közigazgatás koordináltabb, egységesebb és átláthatóbb működéséhez, másrészt választ várunk arra is, hogy a hazai ellenőrzési rendszer – főként annak eszközzrendszere – mennyiben illeszkedik a nyugat-európai megoldásokhoz, illetve milyen továbbfejlesztési irányok körvonalazhatók.

10.1. A felügyeleti és ellenőrzési rendszer összetevői

Az ellenőrzés lényegét korábban az irányítással, a vezetéssel és a felügyelettel való szoros összefüggése okán már vizsgáltuk. Anélkül, hogy az ott kifejtett megállapításainkat megismételnénk, elsősorban a felügyelet és az ellenőrzés szemszögéből - összefoglaló jelleggel - egy rövid áttekintést itt is szükségesnek vélünk.

Első gondolatként rögzítjük, hogy az ellenőrzés mindennemű igazgatásnak (tehát a közigazgatásnak és ezen belül az államigazgatásnak) része. Mivel tartalmát tekintve a vezetés, az irányítás és felügyelet is igazgatás, ebből eredően az ellenőrzés ezeknek is eleme. Megállapíthatjuk tehát, hogy az ellenőrzés az igazgatás szükségszerű velejárója és attól elválaszthatatlan.

Az ellenőrzésen legáltalánosabb és legszélesebb értelemben a **megoldandó feladatnak az elért eredménnyel való összevetését értjük** annak érdekében, hogy az eredmények megfeleljenek-e a kitűzött célnak, továbbá, hogy az esetleges eltérés okait feltárják, és a jövőre vonatkozóan következtetéseket vonjanak le.⁴⁰⁹

Bár az ellenőrzés lényegét mi sem azonosítjuk magával az információval, illetve annak visszacsatolásával,⁴¹⁰ külön is hangsúlyozzuk az információk fontosságát az ellenőrzésben és végső soron a szerv működésének megítélése szempontjából.

Az ellenőrzés lényege ugyanis, hogy információt gyűjtsön a cél elérését szolgáló tevékenység eredményéről, azt a céllal összevesse, majd következtetéseket vonjon le a cél megvalósultsági fokáról.

Kalas Tibor szerint bár az ellenőrzés az igazgatási ciklus záró fázisa, egyben egy újabb igazgatási ciklus kiinduló pontja is lehet. Az ellenőrzés lényege, hogy egybevessék a végrehajtás folyamatát és eredményét a célkitűzéssel, és következtetést vonjanak le a célkitűzés megvalósulásáról.

Kalas Tibor az ellenőrzés egy kevesek által emlegetett aspektusát is kiemeli, nevezetesen azt, hogy a végrehajtást információkkal, tanácsokkal segítse és ilyen módon is hozzájáruljon az igazgatási folyamat sikeréhez.⁴¹¹

Az ellenőrzés, a felügyelet és az irányítás viszonyrendszerét összefoglalva a következőket állapíthatjuk meg:

- **A felügyeleti jogviszony** általában magában foglalja az ellenőrzést, tehát több az ellenőrzésnél. Ennek a fordítottja azonban elképzelhetetlen.
- **Az irányítás a felügyeletet** nyeli el és vele együtt az ellenőrzést is. Erre tekintettel beszélhetünk irányító-felügyeleti jogról. Ennek ellentétje azonban szintén nem illeszthető bele a fogalmi rendszerünkbe.
- Végül megállapítjuk, hogy **az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés** többféle lehet. Az ellenőrzés - akárcsak a koordináció - rendszertanilag elhelyezhető az irányításon belül és azon kívül is. Vagyis az ellenőrzés előfordulhat önállósult formában, amikor „csak” ellenőrzési jogviszony jön létre, az ellenőrzés eredményeit azonban ebben az esetben is hasznosíthatja a vezetés és az irányítás (esetleg a felügyelet).

Szamel Lajos a különböző felügyeleti tevékenységek áttekintése nyomán a következő megállapításra jutott: „Az összes felügyeleti ágak közös, fundamentális jogának azt találtuk, hogy a felügyeletük alá tartozó szerveknél

a tevékenység jogszerűségét ellenőrizhetik, ennyiben valamennyi felügyelet törvényességi.”⁴¹²

Kaltenbach Jenő monográfiájában nagy figyelmet szentel a felügyeleti eszközök fejlődésének bemutatására. Ebből levonható az a következtetés, hogy a nyugat-európai államokban végbement az eszközök megváltozása és ma már a „megfigyelő” eszközök szerepe jóval nagyobb, mint a „kijavító” eszközöké.

Másutt kifejti a következőket: „Az állami felügyelet az államjogi-igazgatási funkciója, amely nem jogalkotás, de nem is bíraskodás (bírói jogalkalmazás), hanem a **közigazgatási jogalkalmazás** területére esik. Mint állami tevékenység jogszabály által meghatározott korlátok közé szorított és a bíróság által ellenőrzött. Mint jogviszony önálló jogalanyok közötti jogviszonyt fejez ki, amelyben a felügyelő a felügyelt magatartását abból a célból kíséri figyelemmel, hogy az megfelelt-e a jogszabály által meghatározott követelményeknek és ettől való eltérés esetén megfelelő intézkedést tesz.”⁴¹³

A nemzetközi kitekintés során bemutattuk és jeleztük, hogy a francia **prefektusi rendszer** rendkívül gazdag törvényességi ellenőrzési eszköztárral rendelkezik, amely a francia demokrácia érett viszonyai között biztosítani képes az önkormányzatok törvényességi kontrollját, a dekoncentrált szervek tevékenységének összehangolását és a közvetítő egyéb állami szerepkörök ellátását.

A német jogban a felügyelet (*Aufsicht*) és az ellenőrzés (*Controll*) között jogi tartalmát tekintve nincs lényeges különbség, többnyire szinonimaként kezelik. Az állami felügyeletnek (*staatliche Aufsicht*) két fajtája: a jogi felügyelet (*Rechtsaufsicht*) és a szakmai felügyelet (*Fachaufsicht*) ismert.

Németországban az önkormányzatok feletti állami felügyelet terjedelme és intenzitása attól függ, hogy a kommunák saját vagy átruházott hatáskörben járnak-e el, illetve a kötelező feladatok ellátásához fűződik-e állami szakmai iránymutatás lehetősége. A német jog ettől függően tesz különbséget a felügyeleti típusok között, amelynek gyakorlása **preventív és represszív eszközrendszerrel** történik. A felügyelet preventív típusához tartozik a tanácsadás, a támogatás és egyes kommunális intézkedések engedélyhez kötése.

A represszív felügyelet eszközrendszerének meglehetősen széles palettája alakult ki, amely fokozatosan erősödő beavatkozást tesz lehetővé a törvényesség helyreállítása érdekében.

A jogi felügyelet represszív eszközrendszeréhez tartoznak a következők: információs jog, kifogásolási jog, rendelkezés kiadásának joga, pótlás foganatosítása, állami megbízott kirendelése, képviselő-testület (tanács) feloszlata, a polgármester megbízatásának felfüggesztése.⁴¹⁴

A felügyelet és az ellenőrzés – mivel jogi értelemben más-más tartalmú fogalmak – megkülönböztetése hazai viszonyok között különösen fontos, már csak azért is, mert az Ötv. csupán a **törvényességi ellenőrzés** fogalmát ismeri és helyette a felügyelet fogalma nem alkalmazható.

A törvényességi ellenőrzés az ellenőrzött szerv tevékenységének jogilag meghatározott kontrollját jelenti. Az irányításhoz és a felügyelethez viszonyítva ez az intézmény a legkevesebb beavatkozási lehetőséget biztosítja, ezért az önkormányzati önállóság fejlesztéséhez leginkább illeszthető.⁴¹⁵

Nyilvánvaló, hogy a rendszerváltozást követően megalkotott önkormányzati törvény szabályozási filozófiáját a tanácsrendszer ellenhatásaként ilyen politikai megfontolások vezérelték.

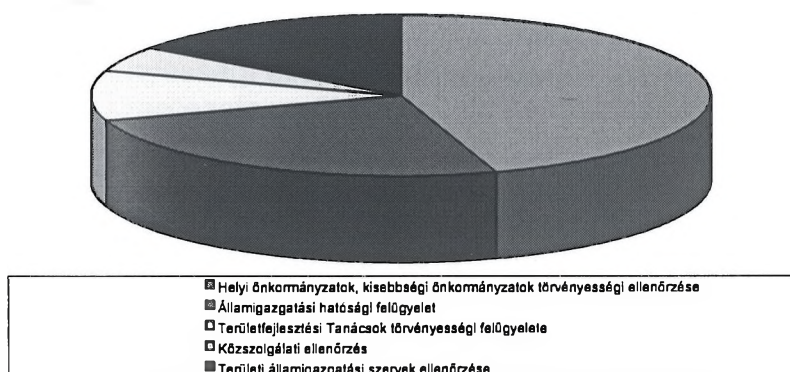
Összevetve az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet/ellenőrzés német és magyar modelljét, úgy látjuk, hogy a német kommunális önkormányzatok működésének széles körű garanciarendszeréhez a hazainál sokrétűbb és erőteljesebb felügyeleti eszközök járulnak, amelyek hatékonyan megalapozzák az állam fellépését törvénysértés esetén. Szemben a hazai helyzettel, ahol akár évek is eltelhetnek addig, amíg a túlerhelt Alkotmánybíróság egy-egy önkormányzati rendelet felülvizsgálatát elvégzi, és azt esetleg megsemmisíti.

Ma már egyre inkább igazolódni látszik, hogy az állami ellenőrzési rendszert hosszú távon nem lehet a politika oltárán következmények nélkül feláldozni. Ezért fogalmazódik meg az önkormányzati rendszer és a közigazgatás továbbfejlesztése kapcsán a törvényességi ellenőrzés felügyeletté való átalakítása, valamint az államigazgatási szervek felügyeleti ellenőrzésének, és a pénzügyi ellenőrzési rendszer továbbfejlesztése.⁴¹⁶

Másrészt ismét felidézzük *Takács Albert* megállapítását, aki szerint a modern állam a mai költségvetési rendszerben a centralizáció irányába halad,⁴¹⁷ amiből következik, hogy a közpénzekkel való gazdálkodás hosszabb ideig nem hagyható hatékony ellenőrzés nélkül.

6. ábra

A közigazgatási hivatalok felügyeleti és ellenőrzési rendszerének összetevői



A grafikon segítségével az ellenőrzési rendszer jelenlegi elemeiről kaphatunk áttekintést. Úgy véljük azonban, hogy a közigazgatási hivatalnak a jövőben a komplex államigazgatási ellenőrzés erős területi szervévé kellene

válnia, amelynek ellenőrzési tevékenysége átfogja a helyi önkormányzati és a területi államigazgatási szervek működésének lehető legszélesebb körét. Ennek előfeltételeként szükségesnek tartjuk a területi közigazgatási ellenőrzés egységes, komplex és hatékony rendszerének kiépítését.

A közigazgatási hivatal a következő felügyeleti és ellenőrzési feladatokat látná el:

- helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete (a jelenlegi törvényességi ellenőrzési eszközrendszer kibővítése felügyeleti eszközökkel pl. a törvénysértő önkormányzati döntés felfüggesztésének jogával),
- helyi önkormányzatok gazdasági ellenőrzése, amely beilleszkedne a törvényességi felügyelet rendszerébe,
- területfejlesztési tanácsok törvényességi felügyelete,
- területi államigazgatási szervek ellenőrzése,
- államigazgatási hatósági felügyelet,
- közszolgálati ellenőrzés.

Az említett összetevők képezhetnék tehát véleményünk szerint a jövőben a területi közigazgatás **komplex ellenőrzési rendszerének** gerincét. Hozzáteesszük azonban, hogy a rendszer kiépítése során gondoskodni kellene az **önkormányzati hatósági ügyek** törvényességének ellenőrzéséről is, amely évek óta szintén megoldatlan.

Az önkormányzati testületek jegyzőkönyvei arról tanúskodnak ugyanis, hogy a - zömmel szociális - hatósági ügyek intézése során gyakran sérülnek az eljárási normák és ezen keresztül az ügyfelek jogai is. Az ügyfelek zöme eleve hátrányos társadalmi helyzetű, ezért a jogvédelmi eszközökre különösen rászorulnak.

Mindenesetre úgy látjuk, hogy a területi közigazgatási rendszerben – megfelelő hatáskörök biztosítása esetén - egyedül a közigazgatási hivatalok vannak abban a helyzetben, hogy a Kormány döntéseinek koordinációs és ellenőrzési tevékenységük útján érvényt szerezzenek, és ezzel egyszersmind hozzájáruljanak a kormányzati munka eredményesebbé tételéhez is.

10.1.1. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése keretében a közigazgatási hivatal vezetője ellátja a helyi önkormányzatok, a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, amelynek során vizsgálja, hogy a helyi önkormányzat szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, döntései stb. megfelelnek-e a jogszabályoknak.⁴¹⁸

A törvényességi ellenőrzésre vonatkozó előírások évek óta lényegében változatlanok, az **ellenőrzési munka karaktere** azonban - különösen az utóbbi időben - jelentős pozitív irányú változáson ment át, amelynek során előtérbe kerültek a preventív, konzultatív, a tanácsadásra, segítségnyújtásra épülő módszerek és eszközök. Ezt a változást mozdította elő az Ötv. 1994. évi módosítása során beiktatott rendelkezés is, amely a közigazgatási hivatal kötelezettségévé teszi az önkormányzat működésének szakmai segítségét.⁴¹⁹

A változás értékelhető a nyugat-európai fejlődési irány követéseként is, mivel ott az ellenőrzésben a tanácsadásnak, segítésnek, egyeztetésnek,

konzultatív eljárásoknak már régóta kiérlelt hagyományai vannak.

Az említett módszerek alkalmazása különösen a kisebbségi önkormányzatok ellenőrzése tekintetében mellőzhetetlen, amelyeknél – szervezeti és működési sajátosságaiknál fogva – a hagyományos bürokratikus ellenőrzési módszerek alkalmazása nem engedhető meg.⁴²⁰

10.1.2. Már említettük, hogy az önkormányzatok ellenőrzésének egyik kritikus pontja az **önkormányzatok gazdálkodása** feletti kontroll. A közigazgatási hivatalok a törvényességi ellenőrzés során számos esetben bukkannak gazdálkodással kapcsolatos problémákra, a törvényesség helyreállítására azonban nem rendelkeznek megfelelő hatáskörrel.

Habár – az Ötv. 1994. évi módosításával - a pénzügyi-gazdasági ellenőrzés továbbfejlesztése érdekében több fontos döntés (képesített belső ellenőr alkalmazása, könyvvizsgáló, a pénzügyi bizottság feladatkörének kibővítése)⁴²¹ született a korábbi években, a rendszer egészének átalakítása azonban nem történt meg. Eddig nem bizonyult járható útnak az a szakmailag kézzelfogható és indokolható megoldás sem, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséhez hasonlóan a pénzügyi-gazdasági ellenőrzés is legyen a Kormány feladata, amelyről a közigazgatási hivatal útján gondoskodik.

Abból a megmerevedett kiinduló helyzetből eredően, hogy az **Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete** nem változhat, az is következik, hogy az Ötv. 92. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok gazdálkodását továbbra is az Állami Számvevőszék végzi. Azt láthatjuk azonban, hogy az Állami Számvevőszék elsősorban kapacitási problémák miatt nem tud eleget tenni e feladatának.

Talán éppen ez az oka annak, hogy a gyakorlat áttörte a jelenlegi szabályozás korlátait és az utóbbi időben több, a törvényességi ellenőrzés és a pénzügyi ellenőrzés közötti **összekötő elem** jelent meg, amelynek alapján a közigazgatási hivatalok szerepének további növekedése is prognosztizálható.

Az egyik összekötő elem az, hogy a közigazgatási hivatal vezetője a törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálja, hogy – a működés mellett – a helyi önkormányzat döntései (rendelete, határozata) megfelelnek-e a jogszabályoknak. Ebből következően a közigazgatási hivatalok **törvényességi szempontból vizsgálják a költségvetést és a zárszámadást**, mivel ezek önkormányzati rendeletek.

A törvényességi ellenőrzés kiterjesztését jelentő másik összekötő elem – az 1994. évi módosítással – az Ötv. 98. § (2) bekezdés c) pontja, amely szerint a törvényességi ellenőrzés során szerzett tapasztalatai alapján a közigazgatási hivatal vezetője **az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél**.

Jelezzük, hogy az Ötv. módosításai során már több alkalommal felmerült a törvényességi ellenőrzés eszközrendszerének felügyeleti elemekkel (törvénytörő önkormányzati határozat felfüggesztésének, a mulasztás

pótlásának joga) történő kibővítése, illetve ilyen irányba történő továbbfejlesztése. A felügyeleti eszközök alkalmazása bizonyára hatékonyabb fellépést tenne lehetővé a törvénysértések megszüntetésére.

Ez annál is inkább fontos volna, mert egyet értve **Kiss László** véleményével, a törvényességi ellenőrzés – hatásaiban és eszközeiben – túllép a hagyományos ellenőrzés keretein, és ténylegesen „**szemérmes felügyeletként**” funkcionál.⁴²²

Azt is látni kell azonban, hogy a törvényességi ellenőrzés eszköztárának bővítése és ezzel az állami felügyelet beavatkozásának erősítése várhatóan összeütközik azokkal az aktuálpolitikai elgondolásokkal, amelyek az ilyen változásokat a helyi önkormányzati autonómia csorbításaként tüntetik fel.

Ezzel kapcsolatban osztjuk **Fürcht Pál** véleményét, aki szerint az ellenőrzés önmagában nem sérti az önállóságot, inkább az ellenőrzési megállapítások alapján tehető intézkedések kimunkálása során kell ügyelni az optimális egyensúlyra, a szükséges szabályozás és az önkormányzati önállóság között.⁴²³

Kiss László a probléma lényegét érzékeltetve azt húzza alá, hogy az ellenőrzésben két szempont áll szemben egymással: az egyik az állami jelenlét kifejezésre juttatása, a másik az autonóm cselekvési kör (és lehetőségek) tiszteletben tartása. Ezzel összefüggésben utal arra, hogy a törvényességi ellenőrzés sem lépheti át a saját árnyékát és abban nem rejtőzködhetnek olyan jogosítványok, amelyek esetleg anulálhatják az ellenőrzött autonóm működést. Nem mindegy tehát, hogy hol húzódnak a beavatkozások határai.⁴²⁴

Úgy ítéljük meg, hogy a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzési tevékenységének felülvizsgálatát és újraszabályozását célszerű volna **együtt elvégezni az önkormányzatok feladat- és hatáskörének felülvizsgálatával.**⁴²⁵ Ennek során:

- meg kell teremteni a **törvényességi felügyelet** ellátásának feltételeit,
- a hivatalvezetők számára hatásköröket kell biztosítani a **jegyzők feletti munkáltatói jogkör** gyakorlásához,
- az állami ellenőrzés rendszerének átalakítása során gondoskodni kell az **önkormányzatok komplex ellenőrzésének** megszervezéséről,
- meg kell teremteni a közigazgatási hivatalokban a **területfejlesztési tanácsok törvényességi felügyeletének** ma még elégtelen személyi és tárgyi feltételeit.

Megjegyezzük, hogy közigazgatási hivataloknál nagyrészt már kialakultak az ellenőrzési szervezetrendszer személyi és tárgyi feltételei, a törvényességi ellenőrzés révén pedig megfelelő információs háttér és jelentős ellenőrzési tapasztalat is rendelkezésre áll.

10.1.3. Nyilvánvaló, hogy erre az ellenőrzési bázisra kívánt építeni az a Kormányhatározat is, amely **közszolgálati ellenőrzések** megtartását tette kötelezővé egyes **önkormányzati és dekoncentrált államigazgatási szerveknél**, jelentősen bővítve ezzel a közigazgatási hivatal eddigi ellenőrzési feladat- és hatáskörét.⁴²⁶

Hozzáteesszük, hogy a közszolgálati ellenőrzések jogszabályi alapja a 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 16. § (1) c) pontja, amely a hivatalvezető ellenőrzési feladat- és hatáskörébe utalja a **területi államigazgatási szervek** vezetőinek köztisztviselőkkel, közalkalmazottakkal kapcsolatos munkáltatói intézkedései törvényességének ellenőrzését.

Az 1018/1999. (II.18.) Kormányhatározat **az önkormányzati közszolgálati ellenőrzéseket** külön nem említi, ezért annak jogalapjául a Kormányrendelet 21. § b) pontja tekinthető, amely szerint a hivatalvezető a polgármesteri hivatalnál, körjegyzőségnél, megyei közgyűlés hivatalánál stb. **felettes szervként** jogosult ellenőrzést tartani.

10.1.4. A közigazgatási hivatalok tevékenységében jelentős változást eredményezett a **területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.)** 1999. évi módosítása, amelynek értelmében működésük törvényességi felügyeletét a közigazgatási hivatal vezetője látja el:

- a megyei területfejlesztési tanács
- a megyei területfejlesztési tanács munkaszervezete
- a regionális fejlesztési tanács
- a térségi fejlesztési tanács feletti törvényességi felügyelet gyakorlójaként.⁴²⁷

A megyei, a térségi és a regionális fejlesztési tanácsok törvényességi felügyelete keretében a közigazgatási hivatal vezetője ellenőrzi, hogy a fejlesztési tanácsok alapszabálya és egyéb szabályzatai megfelelnek-e a jogszabályoknak, szervezetük, működésük, döntéshozatali eljárásuk, határozataik nem sértenek-e jogszabályokat, az alapszabályt vagy egyéb szabályzatot.

Jogszabálysértés esetén a közigazgatási hivatal vezetője határidő kitűzésével felhívja a területfejlesztési tanácsot a jogszabálysértés megszüntetésére. Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történik vagy a fejlesztési tanács elutasítja a felhívást, a hivatalvezető:

- keresettel fordul a bírósághoz a határozat megsemmisítése iránt, továbbá a jogszabálysértő határozat végrehajtását – ha az a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna – **felfüggeszti**, illetőleg
- ismételt vagy súlyos jogszabálysértés esetén a területfejlesztési tanács törvényes működésének helyreállítása érdekében a tanács, annak szerve vagy tisztségviselője működését **felfüggeszti**, és **felügyelőbiztost** rendel ki a törvényes működés helyreállítására.⁴²⁸

A területfejlesztési tanácsok működésének eddigi tapasztalatait látva megállapítható, hogy a hozott döntések túlnyomó többsége pályázatok elbírálásából, illetve fejlesztési célú pénzeszközök elosztásából áll, ezért talán nem tűnik túlzásnak azt állítani, hogy a törvényességi felügyelet ilyen „beszűkült hatáskör gyakorlás” esetére mintha túlsúlyos eszközrendszert tartana készenlétben.

10.1.5. Szintén az Ötv. 1994. évi módosításához kötődik annak deklarálása, hogy a **közigazgatási hivatal ellenőrzi azokat az**

államigazgatási ügycsoportokat, amelyekben első fokon a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, a főjegyző, a polgármesteri hivatal ügyintézője jár el és másodfokú döntés a közigazgatási hivatal hatáskörébe tartozik.⁴²⁹

Ezt az ellenőrzési felhatalmazást tartalmazza a már említett –általánosan megfogalmazott, és így az államigazgatási hatósági ügyekre is vonatkoztatható – 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 21. §-a is.

Felügyeleti jogköre van továbbá a közigazgatási hivatalnak az anyakönyvi ügyintézésben, a népesség-nyilvántartásban és a gyámügyekben.

Összegzésül megállapítható, hogy az utóbbi idők ellenőrzési rendszert fejlesztő erőfeszítései ellenére továbbra is fontos feladat a **minden területre kiterjedő, átfogó ellenőrzések ütemes rendjének kialakítása**, valamint a tapasztalatok folyamatos összegzése és elemzése.

10.2. A területi államigazgatási szervek ellenőrzése

10.2.1. A területi államigazgatási szervek ellenőrzésének megkezdésekor, a személyes kapcsolatok kiépítése mellett, **lényeges kérdés volt az adott szerv tevékenységének lehető legteljesebb körű megismerése.**

A közigazgatási hivatalokról szóló Kormányrendeletnek a területi államigazgatási szervek ellenőrzésre vonatkozó rendelkezései átfogják a hivatalvezető ellenőrzési feladat- és hatáskörének teljes spektrumát.⁴³⁰ E feladat- és hatáskörök két, egymástól elhatárolandó csoportot képeznek.

Az első csoportba tartozó ellenőrzési hatáskört - kicsit szabadon - "ellenőrzési koordinációnak" is nevezhetjük, hiszen ebben az esetben a területi államigazgatási szervek ellenőrzési terveinek összehangolása, továbbá egyeztetett végrehajtása, és a tapasztalatok közös elemzése a cél.

Az ellenőrzési koordináció során szerzett tapasztalatok "közös elemzésének" kézenfekvő fóruma az államigazgatási kollégium lenne, noha a jogalkotó ezt kifejezetten nem utalja a kollégium hatáskörébe.

A Kormányrendelet meghatározza a hivatalvezető ellenőrzési és koordinációs feladatait, és **az ellenőrzési tervek (pl. tárgyi, időbeli) összehangolásán túl lényeges tartalmi kérdésekben is koordinációs szerepet jelöl ki (pl. a hivatalvezető gondoskodni köteles a gazdaságos, egymást kiegészítő ellenőrzési módok alkalmazásáról is).**⁴³¹

A feladatkör kijelölése arra hívja fel a figyelmet, hogy a koordináció útján meg kell szüntetni **az ágazatonként izolált ellenőrzési rendszert.**

10.2.2. Az ellenőrzési tervek és ellenőrzési módok koordinációja csak úgy valósulhat meg, ha az ellenőrzési terveket a dekoncentrált szervek rendszeresen a közigazgatási hivatal rendelkezésére bocsátják.

Mindjárt ebből adódik azonban az első probléma. A területi államigazgatási szervek egy része ugyanis a jelenlegi gyakorlat szerint nem önmaga készíti munka- és ellenőrzési tervét, hanem azokat főhatóságától kapja. Az így összeállított ellenőrzési terveket pedig területi szinten már aligha lehet koordinálni.

Habár elismerjük, javaslatunk megvalósulásának kevés reális esélye van, a megoldást mégis az jelentené, ha az ellenőrzési terveket valamennyi területi szerv a főhatósággal való belső egyeztetést követően maga készítené el.

Ha az ellenőrzési tervek rendelkezésre állnak, következő lépésként a koordinációhoz szükséges adatok (pl. ellenőrzés időpontja, az ellenőrzés tárgya, ellenőrzött szervek, ellenőrzési együttműködés más szervekkel) a jobb áttekinthetőség érdekében táblázatba szerkeszthetők. Így már könnyebben ki lehet szűrni az esetleges párhuzamosságokat, illetve jobban felfedhetők a különböző szervek által tervezett ellenőrzések "lehetséges kapcsolódási pontjai".

Azért fogalmazunk óvatosan és azért beszélünk "lehetséges" kapcsolódási pontokról, mert esetenként meglehetősen nehéz eldönteni, hogy ami első látásra koordinációs lehetőségnek tűnik, egyáltalán **alkalmas tárgya lehet-e a koordinációnak.**

Két területi államigazgatási szerv tevékenységét ugyanis, még az ellenőrzések tárgyi azonossága ellenére sem lehet minden esetben koordináció alá vonni. Az egyes ellenőrzések eltérő szakmai tartalma, mélysége, formája, módszere, időigénye gyakran határt szab az ellenőrzési együttműködésnek és kizárja a koordináció lehetőségét.

Fontos lépés annak feltérképezése, hogy a területi államigazgatási szervek milyen, korábban már kialakult **ellenőrzési kapcsolatokkal** rendelkeznek, és hol húzódnak e kapcsolatok határai.

Az ellenőrzés koordinációja érdekében tett lépéseket annak tudatában kell megkezdeni és végigvinni, hogy a dekoncentrált szervek -, amelyek mint tudjuk, önálló szervezeti léttel és saját belső érdekviszonyokkal rendelkeznek - a közigazgatási hivatal erőfeszítéseiben nem mindig érdekeltek. Éppen emiatt a koordináció és ellenőrzés hatékony eszközrendszerének jelentőségét ismételten aláhúzzuk.

A gazdaságos és egymást kiegészítő ellenőrzési módok kialakításához ismerni kell az ellenőrzési együttműködés eddigi formáit és módszereit. Csak ennek ismeretében dönthető el, hogy a több szerv által közösen végzett ellenőrzések **gazdaságosan illeszthetők-e egymáshoz.**

Az időbeli és tárgyi koordinálás nélkül tartott ellenőrzések aligha gazdaságosak, és valószínűleg oda vezetnek, hogy a vizsgálatot végző „megszállja” az ellenőrzött szervet, majd hosszabb-rövidebb ideig gyakorlatilag megbénítja annak működését.

Nem tartható az a gyakorlat, hogy **az ellenőrzések ágazatilag izoláltan**, minden szakmai, stratégiai és taktikai egyeztetés nélkül történjenek, egymást esetleg több hullámban követve.⁴³²

A koordinált, több szerv bevonásával egyszerre, egymásra építve végzett ellenőrzések biztosan hatékonyabbak és gazdaságosabbak. Nem is szólva arról, hogy az ellenőrzési tapasztalatokat egyszerre valamennyi résztvevő leszűrheti és az ellenőrzés módszerei ezáltal hatékonyabban finomíthatók, továbbfejleszthetők.

Az egy időben tartott ellenőrzések is megbéníthatják azonban az ellenőrzött működését, ha nem a még elviselhető optimális létszámú ellenőr végzi. Ilyen esetben valószínűleg érdemes mérlegre tenni, hogy mit nyerhetünk és mit veszíthetünk az együttes ellenőrzésekkel.

Fontosnak tartjuk, hogy az ellenőrzésben **együttműködők között mindvégig szoros kapcsolat** legyen. Az ellenőrzést megelőzően ki kell alakítani a vizsgálati stratégiát annak érdekében, hogy az ellenőrzés átfedései, párhuzamosságai megelőzhetők legyenek.

Legalább ilyen lényeges az ellenőrzési koordináció **tapasztalatainak közös elemzése** is, elsősorban a közigazgatási kollégium ülésein. Elképzelhető mindez olyan formában, hogy a közös ellenőrzést folytató szervek vezetői rendszeres tájékoztatást adnak a kollégiumnak az ellenőrzések tapasztalatairól, majd a tapasztalatokat megvitatják.

10.2.3. Az ellenőrzési feladat- és hatáskörök másik csoportjába a közigazgatási hivatal által a **területi államigazgatási szerveknél végzendő ellenőrzési tárgykörök** tartoznak. A közigazgatási hivatali ellenőrzi:

- a területi államigazgatási szervek vezetőinek köztisztviselőkkel, közalkalmazottakkal kapcsolatos **munkáltatói intézkedései törvényességét**, a köztisztviselők képesítési előírásairól szóló jogszabályok hatályosulását,
- a fővárosi, megyei ügyészséggel egyeztetett ellenőrzési terv és program szerint, a területi államigazgatási szervek tevékenységében **az államigazgatási eljárás általános szabályairól** szóló törvény hatályosulását, hatósági tevékenységük jogszerűségét,
- **az ügyiratkezelésről**, valamint a közigazgatási szervek által **kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről** szóló jogszabályok hatályosulását,
- valamint a területi államigazgatási szervek által kezelt informatikai **programok jogtisztaságát**.⁴³³

A Kormányrendelet szerint a hivatalvezető utóbb említett ellenőrzési feladat- és hatáskörét az államigazgatási kollégium, mint a hivatalvezető véleményező, koordinációt elősegítő testülete azzal segíti, hogy egyeztetési és értékeli az ellenőrzések tapasztalatait, állást foglal a közigazgatási hivatal ellenőrzési terveinek tartalmáról, ütemezéséről, végrehajtásáról.⁴³⁴

Ahogy már említettük, kíváncsún tartanánk, ha az **államigazgatási kollégium** véleményező, elemző, értékelő tevékenysége nem csak a közigazgatási hivatal ellenőrzési terveire, és ellenőrző tevékenységére, hanem egyre szélesebb körben az ellenőrzési koordinációra is kiterjedne.

10.2.4. A gyakorlati tapasztalatok birtokában elmondható, hogy a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok által végzett **ellenőrzési tevékenység viszonylag gyorsan és akadálytalanul indult meg**. Ez annak is köszönhető, hogy a Kormányrendelet pontosan kijelöli az ellenőrzés tárgyköreit, és annak végrehajtásához megfelelő eszközrendszert biztosít.

Sajnos az **ellenőrzés koordinációjáról** ugyanez nem mondható el, amely eddig jóval szerényebb eredményeket tudott csak felmutatni. Ebben valószínűleg az is szerepet játszik, hogy az ellenőrzés koordinációja magán viseli a koordináció egészének eszközrendszerével kapcsolatos szabályozási

hiányosságokat.

Itt ragadjuk meg az alkalmat, hogy felhívjuk a figyelmet a közigazgatási hivatalok **szakmai irányításának hiányosságaira** is. Az irányítás, a szakmai, módszertani segítségnyújtás elmaradása folyamatos **bizonytalanságot eredményez**, és ez kedvezőtlen hatást gyakorol a hivatalvezető koordinációs és ellenőrzési tevékenységére.

A területi államigazgatási szerveknél tartott helyszíni komplex ellenőrzések tapasztalatait természetesen nincs módunk részletekbe menően ismertetni, néhány tipikusnak tekinthető hibára utaló megállapítást azonban kiragadunk a **Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal** tevékenységéről szóló 2000. évi összefoglaló jelentésből:

- államigazgatási ügyintézési határidő túllépése,
- ügyirat (határozat) kézbesítési szabályok megsértése,
- elmarad a hozott államigazgatási határozatok jogerősítése,
- elavult határozati minták használata miatt már hatályon kívül helyezett anyagi jogszabályokra való hivatkozás vagy a határozat egyáltalán nem tartalmazza az alapjául szolgáló anyagi jogszabályokat,
- hiánypótlásra történő felhívás esetén nem jelölik meg a teljesítési határidőt és nem jelölik meg a mulasztás várható jogkövetkezményeit sem,
- a szakhatósági állásfoglalás lényegét nem foglalják bele a meghozott államigazgatási határozatba,
- a Ktv. Alkalmazásakor elmarad az összeférhetetlenség vizsgálata,
- a munkáltatói intézkedésekben nem jelölik meg a jogorvoslat lehetőségét,
- elmarad a köztisztviselő átsorolása stb.

10.2.5. A Kormányrendelet szerint a közigazgatási hivatal vezetője ellenőrzési feladat- és hatáskörében az ügyészséggel egyeztetett ellenőrzési terv és program szerint ellenőrzi **az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény hatályosulását.**⁴³⁵

Az ellenőrzési tervek egyeztetése, koordinációja alapvető jelentőségű, mert az **ügyészségi törvényességi felügyelet** kiterjed a területi államigazgatási szervek működésére is.⁴³⁶

Fontosnak tartanánk ugyanakkor, ha a jogszabály az ellenőrzési tervekkel kapcsolatban nem csupán a hivatalvezető egyoldalú egyeztetési kötelezettségét írná elő, hanem rögzítené az ügyészség ez irányú feladatait is.

Az ügyészséggel való együttműködésnek az ellenőrzési tapasztalatok egyeztetésére, elemzésére is ki kellene terjednie, és a területi koordinációt nagyban szolgálná, ha a vizsgálati jelentéseket kölcsönösen egymás tudomására hoznák. Lényegében hasonló elvek szerint szabályozott együttműködést tartanánk kívánatosnak az Állami Számvevőszékkel is.

10.3. A területi államigazgatási szervek ellenőrzésének eszközrendszere

Az ellenőrzési koordináció eszközrendszerére nagyjából ugyanazok a megállapítások tehetők, mint magára a hivatalvezető feladat- és hatáskörébe tartozó egyéb koordinációs eszközrendszerre. A hivatalvezetőnek tehát az egyeztetés kialakításán, az egyeztetésen kívül, az ellenőrzés koordinációjára nézve jelenleg nincsenek elégséges, hatékony eszközei és hatáskörei.

Más a helyzet a közigazgatási hivatal által végzett ellenőrzési eszközrendszert illetően, amely széleskörűen szabályozott és hatékony végrehajtást tesz lehetővé.

A Kormányrendelet szerint a hivatalvezető határidő tűzésével adatokat, felvilágosítást kérhet, betekinthez a keletkezett iratokba, valamint jogszabálysértés esetén kezdeményezheti a miniszter intézkedését.⁴³⁷

A hivatalvezető ezen kívül gyakorolja a Kormányrendelet 22. § (1) bekezdésében meghatározott jogokat is, így különösen: felhívhatja az ügyben ellenőrzésre jogosult más szerv figyelmét a tapasztalt jogszabálysértésre, megkeresését intézheti a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez, intézkedést kezdeményezhet a munkáltatói jogkör gyakorlójánál a köztisztviselő, közalkalmazott javára történő jogszabálysértés esetén, továbbá fegyelmi, szabálysértési vagy büntetőeljárást kezdeményezhet.

10.4. A területi koordináció és ellenőrzés főbb konklúziói

10.4.1. Több esetben is megállapítottuk, hogy a területi államigazgatási szervek horizontális koordinációjához a jogalkotó nem teremtette meg a feladat- és hatáskör gyakorlásához szükséges arányos és hatékony eszközrendszert.

A feladat- és hatáskörök egy része pusztán feladatkielölés, másik része pedig olyan „puha” hatáskör, amely legfeljebb az együttműködéshez elegendő. Tapasztalataink szerint bekövetkezett az, amitől korábban már többen is tartottak, **hogy a hiányos eszközrendszer egy idő után még az együttműködési készséget is képes aláásni.**

Úgy gondoljuk, hogy a területi államigazgatás rendezett viszonyaihoz és a területi államigazgatási szervek hatékony koordinációjához elengedhetetlen a központi közigazgatás egységes fellépésének biztosítása, valamint a döntés előkészítés szakmai koordinációjának növelése. **Éppen ennek hiánya enged utat az ágazati érdekek túlsúlya előtt, és az egységes kormányzati fellépés hiánya idézi elő a területi közigazgatás dezintegrációját.**

10.4.2. Ma már számos jel mutat arra, hogy **az államigazgatási ellenőrzés átfogó rendezése** tovább már nem halogatható. Egy ideig biztató jelként értékeltük hogy a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre vonatkozó feladatterve számos ponton javítani kívánta az államigazgatási ellenőrzési rendszert, a reformcélok azonban nem valósultak meg.⁴³⁸

Összegzésül annak a véleményünknek adunk hangot, hogy az előzőekben áttekintett ellenőrzési típusok – nézetünk szerint – **nem alkotnak egy egységes és zárt állami ellenőrzési rendszert**, azaz kiépítésük és működésük a rendszerszemlélet hiányát veti fel.

Indokolt lenne ezért az állami ellenőrzés egész rendszerének alapos felülvizsgálata, a külföldi és a magyar történelmi tapasztalatok feltárása, illetve megismerése, majd mindezek eredményeként **egy rendszerszemléletű állami ellenőrzési rendszer kiépítése**.

A korábban kifejtettek alapján tézisszerű javaslatainkat a következők szerint fogalmazzuk meg:

- ki kell dolgozni egy **rendszerszemléletű zárt ellenőrzési rendszert** és azt indokolt lenne magasabb szintű jogszabályban megjeleníteni,
- történelmi és szakmai okok miatt szükséges felállítani a **közigazgatási bíróságokat**,
- az Alkotmánybíróság hatáskörének egy része (pl. az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata) **átruházható lenne** a közigazgatási bíróságra,
- a közigazgatási hivatalokat a **komplex állami ellenőrzés** területi szerveivé kell fejleszteni,
- az állami ellenőrzés rendszerének átalakítása során gondoskodni kell az **önkormányzatok komplex ellenőrzésének** megszervezéséről,
- az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést **törvényességi felügyeletté** kell továbbfejleszteni,
- továbbra is fenn kell tartani – és szükség esetén tovább kell fejleszteni – a törvényességi ellenőrzés Nyugat-európában már korábban meghonosodott **tárgyalásos, konzultatív, tanácsadó jellegű** módszerét,
- az ügyészség közigazgatás feletti törvényességi ellenőrzése a jövőben is fenntartandó, javítani kell azonban az **ellenőrzési kapcsolatokat** a közigazgatási hivatallal,
- az ÁSZ részre biztosított **feladat- és hatáskörök** meghaladják a teljesítőképesség határait, ezért indokolt lenne azok egy részének **átruházása** a Kormánynak alárendelt ellenőrző szervre (közigazgatási hivatalra),
- erősíteni kellene a **jegyző ellenőrzési szerepét** és ennek érdekében munkáltatói jogokat (pl. egyetértési jog formájában) kellene biztosítani a közigazgatási hivatal vezetőjének a jegyzők felett,
- a törvényességi ellenőrzés jelenlegi rendszere, illetve felügyeletté fejlesztése esetén megfontolandó lenne az az eljárás, amelynek során a törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szerv normatív döntése a **képviselő-testület által indított perrel** lenne támadható a felügyeleti szerv megalapozatlannak tartott megsemmisítő határozata ellen,
- a területfejlesztési tanácsok felügyeletének eddigi tapasztalatai alapján meg kell teremteni a közigazgatási hivatalokban a törvényességi felügyelet személyi és tárgyi feltételeit.

A téma lezárása előtt egy gondolattal vissza kell térnünk ahhoz a ponthoz, amelyben megállapítottuk, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre egy részét átruházhatónak véljük a közigazgatási bírósághoz.

E megállapításunkhoz azt a további megjegyzést fűzzük (azért itt külön, mert ez már nem kötődik szorosan az ellenőrzési rendszerhez), hogy tudatában kell lennünk: az Alkotmánybíróságnak a törvénysértő önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával kapcsolatos hatásköre komoly alkotmányos garancia, és annak elvonásával esetleg csökkenhet az alkotmányos biztosítékok száma.

Ezért rendszerszemléletű megközelítéssel helyes lenne olyan hatáskörmegosztáson gondolkodni, amely az ésszerűség és a hatékonyság szempontjait ötvözni képes az alkotmányos garanciákhoz fűződő érdekekkel.

Ennek során fontolóra kellene venni **Ádám Antal** álláspontját, aki szerint az Alkotmánybíróság jogkörét az önkormányzatokkal kapcsolatban csak a kivételesen előforduló **alkotmányossági viták** tekintetében lenne indokolt meghagyni.⁴³⁹

IV. A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS REGIONÁLIS ALAPOKRA HELYEZÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

Dolgozatunk kutatási céljaiban megfogalmaztuk azt a véleményünket, hogy a területi közigazgatásról szóló vizsgálódásunk nem lenne teljes, ha nem kísérelnénk meg felvázolni a regionalizáció eddigi fejleményeit, a szakirodalomban tükröződő elképzeléseket és fejlesztési irányokat. Ez annál is inkább megkerülhetetlen, mivel a közigazgatás korszerűsítése számos ponton összekapcsolódik a regionalizációval.

Habár a komplex megközelítés fontosságát itt is elismerjük, mégsem vállalkozhatunk arra, hogy a regionalizáció ma már rendkívül szerteágazó összefüggéseit minden vonatkozásban feltárjuk. Ezért a hangsúlyt itt is a közigazgatás államigazgatási szektorának regionalizációjára helyezzük.

1. Regionalizmus és regionalizáció

1.1. A régió fogalma a természetföldrajzból ered, és olyan területet jelöl, ahol a fizikai, éghajlati, humán stb. tényezők bizonyos stabilitást mutatnak. Ezen túlmenően a régió olyan **területi egység**, amely jól elkülöníthető gazdasági, társadalmi érdekeket jelenít meg, ezért azt

mondhatjuk, hogy a régió a **társadalmi, gazdasági folyamatok színtere**.

A **regionalizmus folyamatában** egyes települések, térségek között társadalmi, gazdasági kapcsolatok alakulnak ki, ennek eredménye egy regionális strukturáltsági szempontból összetartozó terület, amely elsősorban **horizontális integrációt, egyenjogúságot** jelent, annak ellenére, hogy itt is létezik a centrum-periféria elkülönülése.

Regionalizációról tehát legszélesebb értelemben a társadalmi, gazdasági folyamatok tekintetében, mint a gazdasági élet színtere beszélhetünk, de azt is fontos kiemelni, hogy a **regionalizáció intézményi szinten irányított és szabályozott közigazgatási, politikai folyamat**, és a regionális politikai hatalomból az eltérő részesedés következménye egyfajta alávetettség megjelenése.⁴⁴⁰

Korábban a nemzetközi kitekintés során már bemutattuk, hogy Nyugat-Európában Olaszország volt az első állam, amely alkotmányosan is elismerte a régiókat, igaz ugyan, hogy azok tényleges kialakítása csak 1970-ben valósult meg. Ezzel szemben Franciaországban a régió csak földrajzi egységként létezett, amely a kormány fejlesztési elképzeléseihez is keretül szolgált.

Azt is megállapíthatjuk, hogy a regionalizmus eszméje a kontinentális közigazgatás hagyományos centralizmusának ellenpontjaként, - a **decentralizáció egy sajátos formájaként** jött létre. Egyes nézetek szerint a regionalizmus a XIX. sz.-i francia típusú nemzetállam válságára adott válasz.

1.2. A régiókat főként az 1960-as években az **állam modernizációjának** igénye állította a figyelem középpontjába, amely - különösen az 1970-es években - nagy lökést adott az Európa szerte megjelenő regionalizációnak. Ez az időszak talán a regionalizálás reneszánszának is tekinthető, amely motivációjára nézve országoként más-más okokra vezethető vissza.

A legkorábban jelentkező ok a **regionális etnikai nacionalizmus** volt, amely különösen Olaszország és Spanyolország esetében játszott szerepet.

A regionalizáció egy másik – témánk szempontjából jelentőséggel bíró - motivációját az **európai integrációs folyamatban** kereshetjük, amelynek során a területi szintek szerepe – annak folytán, hogy az EU területfejlesztési források kedvezményezettjeivé ezek a szintek válnak – felértékelődik.

1.3. A **svéd regionalizációval** -, ahogy azt a nemzetközi kitekintésben ígértük – ehelyütt külön is foglalkozunk, mert Svédország több tekintetben példaértékű lehet számunkra.

Bede-Szabó Gábor megállapítja, hogy a paramétereiben leginkább Magyarországhoz hasonlítható EU-tagállamok közül egyedül itt vágtak bele olyan regionális önkormányzati modell-kísérletbe, amely a hazai aktuális kérdésfeltevésekhez hasonló problémák körül forog.

A svéd parlament 1996-ban döntött arról, hogy a helyi demokrácia továbbfejlesztése és a decentralizáció érdekében regionális kísérleteket (*pilot projects*) indítanak el.⁴⁴¹

Azért kell hangsúlyozni, hogy a regionális modell-kísérletek közvetlen kiváltó oka a decentralizáció igénye és a **helyi demokrácia intézményének továbbfejlesztése** volt, mert Svédországban a lakosság kb. 90 %-a svéd anyanyelvű, így a regionalizációt kiváltó etnikai okok nem léteznek.

A modellkísérletek keretében sor került **horizontális** (megyei kormányhivataloktól az önkormányzatokhoz) és **vertikális irányú** decentralizációra (központi állami szintről a megyékhez), és a következő három modellt állították fel:

- a nagy megyerégió-modellt,
- a megyerégió-modellt (Kalmar-modell),
- a településrégió-modellt (Gottland-modell).

A modellkísérletek szervezeti-strukturális alapú különbséget takartak, de sem feladat- és hatásköri tekintetben, sem pedig a decentralizáció mértékében nem tértek el egymástól.

Bár a modellkísérletek részletesebb bemutatására itt nem vállalkozhatunk, megállapítjuk, hogy egyértelmű sikert az utóbbi két modell hozott, míg a nagymegyes-modell jelentős demokratikus deficitet eredményezett.

A svéd példa ismeretében úgy véljük, idehaza is hasznos és szükséges lenne az **ottani tapasztalatok részletes feltárása, illetve hasonló modellkísérletek kidolgozása.**

2. A regionális struktúrát érintő korábbi kormányzati célkitűzések

2.1. A hazai közigazgatás története során több területszervezési törekvéssel találkozhatunk.

Már a történeti visszatekintés során is említettük, a második világháborút követően, 1945-ben történt intézkedés a **közigazgatási terület-beosztás ideiglenes rendezésére**, amely elsősorban vármegyereformot jelentett.

1946-ban fogalmazódott meg az **ország hét közigazgatási területre** való felosztása, és ebben az időben jelent meg az azóta is sokak által emlegetett **Erdei-Bibó-féle reform-elképzelés**, amely abból indult ki, hogy a vármegye-rendszer elavult intézmény, és mivel nem jelent valóságos gazdasági, társadalmi és közlekedési vonzáskörzetet, ki kell alakítani az ilyen szereppel rendelkező városok körüli közigazgatási egységeket, az ún. „városmegyéket.”⁴⁴²

Másfajta megközelítést jelzett ezidőtájt a „dekoncentrált kerületi hatóság” létrehozásának terve, vagy az a koncepció, amely drasztikus módon csökkentette volna a megyék számát.⁴⁴³ Végül – talán a fokozatosságra tekintettel - 19 megye kialakítására került sor.

Már az újabb idők fejleményeként említjük az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióról (OTK) szóló **2006/1971. (III.17.) Kormányhatározatot**, amely 6 gazdasági tervezési körzetet hozott létre.

Mivel ezek tervezési egységek voltak és elsődlegesen központi célokat szolgáltak, nem is fogalmazódott meg olyan elképzelés, hogy ezekre az egységekre regionális igazgatás épüljön fel. Így tényleges hatást nem tudtak gyakorolni a területi döntéshozásra.

Az 1971-es harmadik tanácstörvény kapcsán már korábban kifejtettekre itt ismételtén felhívjuk a figyelmet, mert az említett Kormányhatározat és a tanácstörvény abban az időszakban együttesen körvonalazták a **gazdasági és igazgatási rendszer új irányait**. A gazdaságfejlesztés említett új iránya -, amely összességében decentralizációs tendenciáról árulkodott - a tanácsrendszer liberalizálásában és a tanácsok államszervezeti jellegének változásaiban is tettenérhető volt.

A jelzett **decentralizációs hatások** azonban viszonylag hosszabb idő elteltével, korlátozott mértékben és ellentmondásosan éreztethették hatásukat, mivel a politikai okokból növekedés-orientált pálya jó ideig centralizált irányítási rendszert követelt meg, még akkor is, ha közben a tanácsok területfejlesztési szerepe némileg még erősödött is.

Mindehhez hozzá kell tenni, hogy a gazdaság- és településpolitikában megjelenő **decentralizációs elemek** ebben az időben főként a gazdasági kényszerek hatásaiból és nem egy kiérlelt társadalompolitikai koncepcióból fakadtak.

2.2. A helyi önkormányzatokról szóló törvény megalkotásakor a **területi tagozódás** kérdésköre a megszokotthoz képest nem került előtérbe.

Ez egyrészt annak tudható be, hogy a szabályozási koncepciók kifejezetten **település centrikusak** voltak, másrészt a területi szinttel kapcsolatban a viták eleve a **megyei önkormányzás** körül koncentráálódtak.

Ez az állapot azonban rövid életű volt, és a szakirodalom már az 1990-es évek elején egyre többször foglalkozott területszervezési kérdésekkel.

Előtérbe került az **alapszint problémája**, és a települések és település együttesek korszerű igazgatásának a megszervezése. Ennek keretében többen is az **integráció** mellett foglaltak állást, és szerepet szántak a kistérségi, körzeti kis regionális megnevezéssel illetett közigazgatási szerveződéseknek.

Az idekapcsolódó elemzéseknek, kutatásoknak az egyik következtetése az volt, hogy a közigazgatási rendszerben a **megyéknél kisebb térségeknek** is lehet, illetve van létjogosultsága. Ezek a megközelítések azonban hol közvetlenül, hol áttételesen már feszegetni kezdték a megyei közigazgatás kereteit.

2.3. A regionalizációban a rendszerváltozást követő első állomás a **köztársasági megbízotti intézményhez** kötődik, amikor a **66/1990. (VIII.14.) OGY-i határozat** – szoros összefüggésben a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvénnyel – létrehozta a **köztársasági megbízottak működési területét meghatározó régiókat**.

Ez a sajátos régió-rendszer azonban meglehetősen rövid életűnek bizonyult, mivel az **1994-ben megalakult Kormány programja** már a hivatalok regionális szerepkörének megszüntetése mellett döntött.

Az 1994-ben megalkotott Kormányprogram nyomán felerősödtek a területi közigazgatás körüli viták, és ez többek között annak is köszönhető volt, hogy az említett dokumentum leszögezte: a jövőben a területi igazgatásban a megyei önkormányzatok jutnak meghatározó szerephez. E szakmailag megalapozatlan túlzás, a lényegyet tekintve, feleslegesen gerjesztett vitákat, a megyei önkormányzás térhódítása ugyanis máig sem következett be.

A Kormányprogram ezen kívül szólt arról is, hogy: „A kormány fontos feladatának tekinti, hogy a köztársasági megbízotti hivatal a jövőben megyei hivataloként működjön. A köztársasági megbízott címzetes államtitkári rangja és regionális szerepköre szűnjön meg.”⁴⁴⁴

A területi tagozódást illetően a régiók problémája egyre inkább a fókuszba került, és összegzésül végül is az állapítható meg, hogy a 90-es évek közepén **a közigazgatás tudományos kutatása körében a megyénél kisebb és az annál nagyobb térségek vizsgálata felerősödött.**

Érdekes módon a már említett Kormányprogram áttételesen ugyan, de jelentős mértékben hozzájárult a regionalizációs folyamat elindításához.

Ezt egymáshoz kapcsolódó két irányból tette meg. Egyrészt a megyei önkormányzatokat kihagyni javasolta a területfejlesztés érdemi folyamatából, másrészt tervbe vette a területfejlesztési feladatok ellátására egy „önálló, új típusú szervezet” létrehozását, **a területfejlesztési tanácsokat.**

A területi közigazgatás regionális alapokra helyezésének az egyik fontos állomásként említjük - a más vonatkozásban már többször meghivatkozott - **1052/1999. (V.21.) Kormányhatározatot.**

A Kormányhatározat szerint vizsgálni kell a területi államigazgatás regionális alapokra helyezésének lehetőségét, és ennek során arra kell törekedni, hogy:

- **a településközpont**, mint a körzetközpont települési önkormányzat jegyzője, első fokú hatóság után a másodfokú hatóság a megyei szintet meghaladó **regionálisan szervezett** államigazgatási szerv legyen,
- a települési szinten első fokú hatósággal nem rendelkező szervek esetében meg kell kísérelni **a megyei hivatalok** első fokú hatósági jogkörét telepíteni **az ügyfelekhez közelebbi szintre**, - a körzetközpont települési önkormányzat jegyzőjére - vinni, a másodfokú szerveket pedig a regionális szinten kell kialakítani a korábbi megyei szervek bázisán,
- **a jelenleg is regionális szinten működő** (vagy a megyei kereteket átlépő illetékességű) szervek esetében meg kell kísérelni **a hét tervezési-statisztikai régió kereteinek** megfelelő illetékességű területi harmonizációt,
- a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok közül a hét tervezési-statisztikai régió **munkaszervezetének székhelye szerinti hivatal** vezetőjének kiemelt feladata legyen a régióban működő dekoncentrált államigazgatási

szervek tevékenységének koordinációja és ellenőrzése.⁴⁴⁵

Dolgozatunk korábbi részeiben kifejtettek tükrében talán nem meglepő, ha az **1057/2001. (VI.21.) Kormányhatározat** szinte szó szerint átveszi és továbbra is folytatandó feladatnak minősíti a területi államigazgatás regionális alapokra helyezése lehetőségének vizsgálatát, illetve megismétli a területi államigazgatási szervek létrehozásával kapcsolatos moratóriumot.⁴⁴⁶

3. A regionalizáció hazai alkotmányi szabályozásának esélyeiről – de lege ferenda

3.1. A hazai alkotmányi szabályozás egyik gyenge pontjaként már említettük a területi közigazgatás, valamint a területi tagozódásról szóló rendelkezések hiányosságait.

Megállapítottuk, hogy a központi államigazgatási szervezet egy része, illetőleg a **területi államigazgatás** hiányzik az alaptörvényből, és a területi tagozódás szerény szabályozását is kizárólag az önkormányzatokhoz kapcsolva említi a hatályos rendelkezés.⁴⁴⁷

A **regionális közigazgatásra** való áttérés kapcsán ismételtén szükséges szemügyre venni e problémakör alkotmányjogi összefüggéseit, mivel gyanítjuk, hogy a hatályos alkotmányi szabályozás e tekintetben is hézagossá minősíthető.

A területi tagozódásról szóló előírások meglehetősen kuszának mondhatók abból a szempontból is, hogy a települések és a területi egységek egyetlen mondatban, egymás mellett szerepelnek, ráadásul a **települések közjogi státuszának** alkotmányi meghatározása is hiányos: említi a városokat és a községeket, de nem szól a megyei jogú városokról és a nagyközségekről. (A közjogi státuszt illetően mindkét kiegészítés indokolt, még akkor is, ha az önkormányzati jogok szempontjából a differenciálás talán nem igazolható.)

Ide kapcsolódik továbbá az a megállapítás is, hogy az Alkotmány név szerint nem sorolja fel a megyéket, ebből következően a megyét alkotmánymódosítás nélkül meg lehet szüntetni és a megyék nevét szintén alkotmánymódosítás nélkül meg lehet változtatni.

Ehelyütt is egyet értünk **Ádám Antal** véleményével, aki szerint a megyék pozíciójának erősítése érdekében azokat fel kellene sorolni az Alkotmányban.⁴⁴⁸

Az Európai Régiók Gyűlésének bázeli nyilatkozata -, amely alapját képezte a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának – kifejezetten utal arra, hogy a **régiók kialakítását a nemzeti alkotmányoknak lehetővé kell tenniük**, és garantálni kell a régiók függetlenségét, identitását és szervezeti struktúráját. Ugyanez a dokumentum szól arról is, hogy az állam és régiók közötti feladatokat is az alkotmányokban kell szétosztani.

3.2. Az egyes államok alkotmányainak elemzéséből arra a következtetésre juthatunk, hogy a régiókra vonatkozó – alkotmányokban fellelhető – szabályozások tekintetében meglehetősen nagy „egyenetlenségek” mutathatók ki. Ennek az egyenetlenségnek több szintje is van: a nyugat-európai polgári demokráciák alkotmányaiban általában megtalálhatók a **régiókra vonatkozó rendelkezések**, míg ugyanezek szinte teljesen hiányoznak a korábbi szocialista államok új alkotmányaiból.

Általában az is megfigyelhető, hogy az alkotmányok további törvényi szabályozást is szükségesnek tartanak. Erre tekintettel **kétszintű** (alkotmányi és törvényi) **reguláció** vonatkozik a régiók létrehozására és működésére: az alkotmányban a garanciális jellegű és jelentőségű rendelkezések elhelyezése történik, míg a részletesebb szabályozási elemek a külön törvényi szabályozásba kerülnek át.

Az előbbiekkal szoros összefüggésben megállapítható, hogy a régiók kialakítására módot nyitó tárgykörök katalógusának alkotmányban történő összefoglalására csak a legritkább esetben került sor (Spanyolország, Olaszország). Viszonylag gyakran találunk azonban utalásokat a régiók pénzügyi forrásaira, esetenként részletezve is (olasz és spanyol alkotmány) és több alkotmányban is visszatér a régiók jogalkotási hatásköre.

Általános tapasztalatként megjegyezhető továbbá az is, hogy egyetlen állam sem engedheti meg a régiók (tartományok, autonóm közösségek) ellenőrizetlen működését. Ellenkezőleg: az állam több helyütt is igyekszik az **állami felügyeletet** kiterjeszteni a régiókra, illetőleg kormány megbízott rendszerbe állításával biztosítani az állam szupremáciáját.

A nemzetközi összehasonlítás is rámutatott arra, hogy a nyugat-európai államok alkotmányaiban sem tapintható ki a regionális igazgatást érintő egy-egy szabályozási elem kiválasztása és azok részletezése. Az egyik végleten részletes szabályozást találhatunk (pl. Olaszország, Spanyolország), a másikon pedig a szabályozásnak legfeljebb a nyomai lelhetők fel (pl. Németország, Franciaország).

Magyarország számára is példaértékűek lehetnek a bemutatott alkotmányi szabályozások. Nálunk is alapvetően **kétszintű regulációra** kellene törekedni: a garanciális jellegű és jelentőségű rendelkezések az alkotmányba, míg a részletes eljárási, szervezeti és működési szabályokat rögzítő szabályok a régiókról szóló külön törvénybe kívánnakoznak.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájából és az Európai Régiók Kartájából ránk vonatkozó, minket érintő elvárásokat és követelményeket szükséges volna kigyűjteni és az azokra adandó „válaszokat” szétosztani az Alkotmány és a külön törvény között.

Az Alkotmányba kívánnakozó – garanciális jelentőségű – elemek:

- a régió – mint közigazgatási egység – meghatározása,
- az állam és a régiók kapcsolatának főbb elemei,
- a régiók pénzügyi forrásai,

- a régiók karakterisztikus tervezési-fejlesztési feladatai (hatáskörük lényegi elemei),
- főbb szervezeti egységei (pl. Tanács, Bizottság),
- helyük a döntéshozatali mechanizmusban.

A külön törvénybe megjeleníthető szabályozási elemek:

- létrehozásuk eljárási rendje (az EU Karták előírásainak megfelelő adaptálása),
- összetételük, a bennük való képviselői rendje, arányai,
- működésük alapjai, döntéshozatali eljárásuk.

3.3. A régióknak – mint területi egységnek és mint a közigazgatás egyik szervezeti szintjének – alaptörvényi szabályozását az alkotmányi alapelvek is szükségessé teszik. Egyrészt a **jogállamiság elvéből** – különösen a joghoz kötöttségből és a jogbiztonság követelményéből – adódik, hogy az államszervezet egésze és a közigazgatás szervezetrendszere is jogi szabályozás tárgya legyen.

Másrészt a **hatalommegosztás elve** is indokolja azt, hogy a régió alaptörvényi regulációban részesüljön, mivel terület beosztási egységként hatalomgyakorlási keretet alkot, hatalmi centrumként jelenik meg. **Az államhatalom területi jellegű megosztása** ilyen módon befolyásolja a hatalom eredeti szervezeti és funkcionális tagolásának erővonalait.

Összegzésül hangsúlyozni szükséges, hogy sem az állam új területi beosztásának, sem az államigazgatás szerveződési alapjának és tagolásának, illetve korszerűsítésének, sem pedig az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének megvalósítása nem képzelhető el korszerű alaptörvényi reguláció nélkül. E kérdések alkotmányi szabályozása garanciális szempontból mellőzhetetlennek tekinthető.

Az alkotmányi szabályozás elvégzése előtt azonban **bizonyos előkérdések tisztázása** e tekintetben is mellőzhetetlennek látszik.

Ezek többoldalú kutatása nélkül nem képzelhető el kompromisszumos megoldás, és ennek hiányában nem kerülhet sor alkotmánymódosításra sem.

- a létrejövő régiókban működő államigazgatási szervek **milyen típusú funkciókat** lássanak el,
- a regionális szinten **milyen arányban** álljon egymással az önkormányzati és a dekoncentrált államigazgatás: a regionális szinten működő általános, átfogó feladat- és hatáskörű államigazgatási szerv, illetve a létrehozandó, választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat,
- **mely feladat- és hatáskörök** kerüljenek a központi igazgatástól, illetve a jelenleg még működő megyéktől a regionális szintre,
- **milyen megoldási módot alkalmazva és milyen ütemben** történjen a régióépítés: van- e lehetőség az alulról felfelé – a meglévő területi egységek (megyék, megyei jogú városok) társulásaként – létrejövő régiófejlődésre, vagy ehelyett a felülről lefelé haladó – a központi hatalmi döntések következtében megszilárduló – régióépítés kap

prioritást,

- **milyen feladat- és hatáskör-telepítési elveket** alkalmazzunk a regionális szintet illetően.

Azt is megállapíthatjuk –, mint arra a fejezet bevezetőjében is utaltunk –, hogy az ismertetett előkérdések szorosan összekapcsolódnak a **területi közigazgatás korszerűsítésével** is, mivel a korszerűsítés irányainak kijelölése során hasonló kérdésekre kell választ adni.

Első a kérdések sorában, hogy **milyen típusú** (önkormányzati és/vagy közigazgatási) és **milyen méretű** (megyei és/vagy regionális) legyen a modern középszint.

A döntés több oldalú és gondos vizsgálódást feltételez, amelynek során figyelemmel kell lenni az EU-csatlakozás feltételeire, valamint a modernizációs elképzelések társadalmi-politikai támogatottságára is.

Tekintettel a regionalizáció komplex jellegére, várható hatásaira, azt legalább a következő három összetevő kontextusában kell vizsgálni:

- területfejlesztési regionalizáció,
- regionalizáció a területi államigazgatásban (itt vizsgálendő a regionális közigazgatási hivatalok jövőbeni szerepe is),
- a regionalizációnak az önkormányzati (választási) rendszerrel -és önkormányzati igazgatással kapcsolatos összefüggései.

4. A területfejlesztési rendszer regionalizációja

3.1. A területfejlesztés intézményrendszere a rendszerváltozást követően sajátosan alakult.

Többször utaltunk a megyeellenességre, a megyei önkormányzatok politikai indíttatású meggyengítésére, és a megyei önkormányzás kereteinek szűkre szabására. Innentől kezdve azt sem tartjuk véletlennek, hogy a szabályozás körében területfejlesztésről nem lehetett szó.

Mint említettük, az **1994-es Kormányprogram** még felvillantotta annak lehetőségét, hogy a középszintű közigazgatás a megyékre, mint területi önkormányzatokra fog épülni: „A Kormány fontos feladatának tartja a középszintű önkormányzat és igazgatás helyzetének rendezését. A középszintű igazgatás elsődlegesen a megyékre, mint területi önkormányzatokra épüljön.”⁴⁴⁹

Rövidesen nyilvánvalóvá vált azonban az a kormányzati szándék, hogy a területfejlesztés letéteményesévé a **területfejlesztési tanácsok**, mint új típusú önálló szervek válnak.

Az említett Kormányprogramot követő Ötv. módosítás a megyei önkormányzatot **területi önkormányzattá** nyilvánította,⁴⁵⁰ ennek azonban nem volt kihatása a területfejlesztés tervbe vett intézményi rendszerére, vagyis a területfejlesztésből a megyi önkormányzat kimaradt.⁴⁵¹

Visszaulva a nemzetközi kitekintésre, megjegyezzük, hogy a kialakult helyzet talán magyar specialitásnak is tekinthető, hiszen a területi önkormányzatoknak kisebb-nagyobb mértékben ugyan, de mindenütt **vannak területfejlesztési feladatai.**

3.2. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény elfogadása kétség kívül jelentős hatást gyakorolt, és módosított formában gyakorol ma is a területi közigazgatási rendszerre, mivel a szabályozás területi szinten **kulcsszerepet a megyei területfejlesztési tanácsoknak biztosított.**

A kialakult új intézményrendszer abból a szempontból is jelentős, hogy ennek kell megnyitni az utat a **gazdasági reálfolyamatok** előtt. A gazdasági folyamatokat regionális szinten ugyanis a **területfejlesztés intézményrendszere** fejezi ki, mivel ezen keresztül ösztönözhetők az állam által a társadalmi, gazdasági folyamatok.

Ismert, hogy a **regionális fejlesztési tanácsok működési tapasztalatai** fontosak a regionális közigazgatás kiépítése szempontjából: a működési tapasztalatok alapján kell/kellene eldönteni, hogy a 7 területfejlesztési régió valóban a társadalmi, gazdasági folyamatok színtere-e.

A szabályozás 1996-ban a **területfejlesztési régió** előtt nyitotta meg az utat azért, hogy lehetővé tette: a megyei területfejlesztési tanácsok a megyehatárokon túl terjedő egyes területfejlesztési feladatok ellátására jogi személyiséggel rendelkező **regionális fejlesztési tanácsokat** hozhattak létre.

A fejlesztési régió építés következő állomása a **35/1998. (III.20.) OGY-i határozattal elfogadott Országos Területfejlesztési Konceptióhoz** kapcsolódik, amely a megyei információs rendszer bázisán a régiók statisztikai megfigyelési rendszerének kialakítását írta elő.

3.3. Ahogy korábban is utaltunk rá, az EU-integrációs folyamat jelentős motivációs tényező a regionalizálás szempontjából.

Az EU-ban a területi (regionális) szintű egységeknek kettős funkciója van: egyfelől segítik a **regionális szintű különbségek mérséklését**, az elmaradott területek felzárkózását, versenyképességük javítását, másrészt biztosítják a központi és a helyi (települési) **közigazgatási feladatok közötti közvetítést**, a körzeti, területi szolgáltatások megszervezését és a helyi, területi egységek közötti különbségek mérséklését.

A NUTS rendszerének megfelelő **tervezési-statisztikai egységeket** nálunk a már említett 1996. évi XXI. törvény, valamint a 35/1998. (III. 20.) OGY-i határozat alakította ki. Ennek következtében a jelenlegi magyar területfejlesztési rendszer - az EU egységes területi statisztikai osztályozási rendszerének (NUTS) tükrében - a következő: lokális szinten megjelenik a 3131 települési önkormányzat (NUTS 5) és a 150 kistérség (NUTS 4), továbbá a regionális szinten a 19 megye és a főváros (NUTS 3), valamint a 7 tervezési-statisztikai régió (NUTS 2) és az 1 országos szint (NUTS 1).

A megye és a régió tehát egyaránt regionális tervezési-statisztikai egységek és az EU csatlakozást követően a strukturális alapokból forrás-szerző kategóriák is. (A megye emellett Alkotmányban megjelölt területi egység.)

A fejlesztési támogatások rendszerének a gazdaságpolitikai célokhoz való jobb közelítése, átláthatóságának javítása és az EU-alapokból elnyerhető támogatások érdekében jelent meg a **2307/1998. (XII.30.) Kormányhatározat**, majd egy további lépés volt a támogatási rendszer EU-konform átalakításához a **2134/1999. (VI.11.) Kormányhatározat** és az a Cselekvési Program, amely figyelmet fordít a regionális programok kiemelt finanszírozására, valamint döntött a Régiók Monitoring Bizottságának létrehozásáról.

Az Európai Közösség állami támogatásokra vonatkozó szabályai hazai alkalmazásának feltételeiről szóló **2115/1999. (V.26.) Kormányhatározat** pedig arról döntött, hogy az EK regionális állami támogatási szabályainak alkalmazhatósága érdekében támogatási térképet kell kialakítani.

3.4. Az 1996. évi XXI. törvénynek az **1999. XCII. törvénnyel való módosítása** megszüntette a regionális és megyei fejlesztési tanácsokban való képviselet eddigi arányait és a kamarai tagi képviseletet. A tanács tagjai között egyetlen regionális jellegű szervezet találunk, a Regionális Idegenforgalmi Bizottságot (RIB), az állandó meghívottak között szerepel azonban a **közigazgatási hivatal vezetője és a megyei főépítész**.

A **regionális stratégiaépítésben** ki kell emelni a gazdasági tényezők szerepét is. Egyes társadalomkutatók különösen azt hangsúlyozzák, hogy a piaci versenyképességet befolyásoló faktorok komplex fejlesztéséhez összetett és modern gazdasági szerkezet kiépítéséhez, a regionális piacok szervezéséhez a mai megyéknél kiterjedtebb méretű területi egységekre van szükség.

Mára az is világossá vált, hogy az EU csatlakozás, illetve az Unió strukturális alapjaiból történő **támogatások igénybevétele**nek előfeltétele **olyan nagyrégiók** (a NUTS 2-nek megfelelő területi egységek) kialakítása, amelyekre fejlesztési koncepciók és a megvalósításukat szolgáló programok dolgozhatók ki.

A megyék és/vagy régiók kérdésköréhez kapcsolva teszünk említést **Horváth Gyula** álláspontjáról, aki a területi közigazgatás egyik generális feladatának a kormányzati szervek előtt az **együttműködés eszméjének** képviseletét és védelmét tartotta, és ezzel összefüggésben felhívta a figyelmet arra, hogy a mai magyar **megyéknek** a nemzetközi munkamegosztásban való részvétele gazdasági potenciáljuk, gazdaságszervezési kompetenciájuk gyengesége miatt nem lehetséges.

Ahhoz, hogy önálló cselekvési erőteret jelentsenek és a **nyugat-európai régiókkal egyenrangú** partnerek lehessenek, kiemelte a képviseleti alapokon nyugvó középszint megteremtésének fontosságát a **megyék szövetsége** keretein belül.

Véleménye szerint a **nagyobb méretű megyerendszer** fokozatos kialakítását nem teszi szükségessé a megye és a központi szint között egy újabb általános hatáskörű szerv: a régió kiépítését. A nagyobb méretű megye, illetve a **megyék társulása** töltse be a régiók funkcióit.⁴⁵²

Ide kapcsolódik **Verebélyi Imre** „nagy megyés” modellje is, amely a meglévő megyerendszer átalakítása útján hozna létre nagyobb területi egységeket és ezzel a regionalizációnak egy sajátos formáját teremtené meg.⁴⁵³

A különféle álláspontok összevetéséből az rajzolódik ki, hogy általában nem vitatják az **erős területfejlesztési régiók** kialakításának szükségességét, a hagyományos megye-rendszer védelmezői azonban azt is hangsúlyozzák, hogy a területfejlesztési hatásköröket a **már meglévő megyékhez**, mint **meglévő régiókhoz** kellene telepíteni. Attól tartanak ugyanis, hogy a megyék egyébként sem erős szerepét a regionalizáció még inkább meggyengíti.

Ez a félelem azért sem tűnik megalapozatlannak, mert olyan rendszer aligha képzelhető el, ahol a **megyék és a régiók** egymás mellett erősíthetők lennének, közben pedig sem a központi kormányzat szerepe sem pedig a települési önkormányzatok nem gyengülnek.

Mindent összevetve az állapítható meg, hogy a területfejlesztés intézményrendszere jelenleg sokkal inkább a **központi állami befolyás érvényesítésére** és a megyei önkormányzati szerepkör korlátozására szolgáló eszköz, semmint a területfejlesztésben kölcsönösen érdekelt egyenrangú partnerek koordinációs fóruma.

Ezt jelzi az is, hogy 1994-ben a közvetlen megyei választás bevezetésével, a területi önkormányzati státus elismerésével és bizonyos hatáskörök megyékhez telepítésével a **megyei önkormányzatok helyzete erősödni látszott**, ám a területfejlesztés intézményével a megyei önkormányzatok kiszorultak a területfejlesztés porondjáról, és ez a központi állami befolyás további erősödésével járt együtt.⁴⁵⁴

Rechnitzer János véleménye szerint a centralizáció tartalékai -, amely Magyarország állami berendezkedését az elmúlt évszázadokban jellemezte – lassan kiürülnek, és a jövőhöz innen már nem lehet innovációs lendületet nyerni. Ezért szükségesnek ítéli a **decentralizációra épülő regionalizációt**, de a másik oldalon a nagyrendszerek vonatkozásában a koncentrált **központi szintű fejlesztéseket** tartja kívánatosnak.⁴⁵⁵

Rechnitzer János véleménye ismét arra hívja fel a figyelmet, hogy - bár alapvetően indokolt és szükséges a központi hatalom terjedelmének korlátozása, a középszint decentralizáció útján történő megerősítése -, mégis a centralizáció és decentralizáció viszonyának összetettsége miatt csak árnyaltabb megközelítésnek lehet helye.

4. Közigazgatási regionalizáció

4.1. Dolgozatunk korábbi részében már megállapítottuk, hogy az államigazgatási szervek területi rendszerét alapvetően a dekoncentráció elvének alkalmazása határozza meg.

A szakirodalomban fellelhető vélemények pedig azt jelzik, hogy a rendszerváltozást követően kialakult területi közigazgatással a résztvevő két oldal egyaránt elégedetlen volt (és ma is az!). Míg a megyei önkormányzatok a szűkre szabott szerepköröket sérelmezték, a központi kormányzás a széttagolt területi államigazgatás hatékonyságáva volt elégedetlen. Ezt csak fokozta az időnkénti elbizonytalanodás, a koncepcióváltás és következetlenség.⁴⁵⁶

Ma már aligha vitatható, hogy területi szinten helye van mind az önkormányzati, mind pedig az államigazgatásnak. Az igazi kérdés azonban az: **milyen részvételi arányokat kellene területi szinten kialakítani.**

Bár korábbi fejtegetéseink során már megállapítottuk, hogy nincsenek „eredendő” önkormányzati és állami feladatok és stabil, mindenkor érvényes határvonalak sem, mégis úgy gondoljuk, hogy egyrészt a nyugat-európai kitekintés tapasztalatai, másrészt a magyar sajátosságok alapján **a széles felelősségű helyi önkormányzati rendszer** kiépítésének követelményét kellene érvényesíteni.

Ma is érvényesítendő követelményt fogalmazott meg 1990-ben az Ötv. indokolása, amely szerint: „Annak érdekében, hogy a jóléti jogállam minél több alapvető közszolgáltatást – közoktatás, egészségügyi ellátás stb. – ne dekoncentrált államigazgatási szervek, hanem választott helyi önkormányzatok szervezzék, az Országgyűlés azokat – főszabályként – a helyi képviselő-testületek kötelező feladat- és hatáskörébe adja.”

4.2. Rátérve a területi közigazgatás és a regionalizáció konkrét összefüggéseire, előre kell bocsátanunk, hogy **a regionális szintű (illetékességű) államigazgatási szervek** funkcióik, feladatkörük, illetékességi területük, nagyságrendjük, jogállásuk, kapcsolati rendszerük, ügyfelekhez való viszonyuk, ügyiratforgalmuk stb. alapján lényeges, egymással nehezen összehasonlítható szempontok szerint alakultak ki.

Emiatt jelenleg szinte lehetetlennek látszik az államigazgatás valamennyi ágára, szervezetére vonatkozó egységes (azonos illetékességű) regionális államigazgatási egység kialakítása.

Erre tekintettel az államigazgatási regionalizációs elképzelések elemzése során egyrészt abból kell kiindulni, hogy egyáltalán indokolt-e a nagyobb vagy kisebb területi egységben való illetékesség megállapítása, másrészt melyek lehetnek azok a szervek, amelyek esetén azonos "körzet" egyáltalán kialakítható.

Az illetékességi kérdések vizsgálata, elemzése azonban csak az egyik oldal. Legalább ennyire fontos, hogy az adott területen a meghatározott feladatok ellátásához szükséges **feladat- és hatáskör telepítés** is megfeleljen a célszerűségi, eredményességi, hatékonysági elveknek és gazdaságossági szempontoknak.

4.3. A dekoncentrált szervek **illetékességük alapján jelenleg három csoportba sorolhatók:**

- megyei szinten működő szervek (ma ez az arány alig több mint ötven százalék).

- ún. területközi szervek, amelyek nem követik a létező megyehatárokat,
- több megyére kiterjedő illetékességgel rendelkező területi államigazgatási szervek.

A területi államigazgatási szervek nagy részének elnevezése is utal arra, hogy e szervek funkcióik, feladatkörük, az általuk végzett szolgáltatások, a szerv dolgozóinak jogállása stb. miatt rendkívül színes képet mutat.

Vegyünk példaként néhány **pécsi székhelyű** területi államigazgatási szervet az illetékességi területek különbözőségének érzékeltetésére:

- a Magyar Geológiai Szolgálat Dél-Dunántúli Területi Hivatalának illetékessége Baranya, Somogy, Tolna megyékre terjed ki.
- a Baranya Megyei Közlekedési Felügyelet illetékességi területe általában Baranya megye, hajózási szempontból azonban kiterjed Tolna és Bács-Kiskun megye egy részére is.
- a Dél-Dunántúli Hírközlési Felügyelet még nagyobb illetékességi területen fejti ki tevékenységét. Illetékessége kiterjed Baranya, Somogy, Tolna, Zala, valamint Fejér megyére.
- a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatósága van talán a legspeciálisabb helyzetben. Illetékességi területe Baranya, Somogy, Tolna és Bács-Kiskun megyék természetvédelmi körzetébe tartozó 31 felügyeltre terjed ki. Helyzete azért tekinthető speciálisnak, mert kevés a valószínűsége annak, hogy a természetvédelmi területeket, mint földrajzi egységeket a régióhatárok valaha is keresztül akarnák szelni.

A területi államigazgatási szervek illetékességi területe nagyrészt több évtizede alakult ki, és annak alapját döntően az ellátandó feladatok nagyságrendje határozta meg.

Ugyanakkor arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy e szerveknek nem csak létrejöttükben, hanem a működési terület kijelölésében is erőteljes szerepet az egyes tárcák érdekei. Ezek a érdekek minden bizonnyal megjelennek a területi államigazgatás strukturális átalakítása során is.

4.4. A következőkben röviden áttekintjük azokat a változásokat, amelyek a területi igazgatás rendszerében a közelmúltban lezajlottak. E változások - egyelőre még csírájukban ugyan – de jelzik a **területi igazgatás strukturális elmozdulását** a regionalizáció irányába.

- 1994-ben sor került a bányakapitányságok körzetesítésére. Ennek eredményeként országosan jelenleg négy bányakapitányság működik. Ezek egyike a Pécsi Bányakapitányság, amelynek illetékessége Baranya, Somogy, Tolna és Zala megyékre terjed ki.
- A Regionális Idegenforgalmi Bizottságokat (RIB) a 28/1998. (V. 13.) IKIM rendelet hozta létre. A Délnyugat-magyarországi Régió magában foglalja Baranya, Tolna, Somogy és Zala megyéket.
- Sajátos regionalizációt hajtott végre a MeH a társadalmi szervezetekkel való együttműködés fejlesztésére. Ezt a "funkcionális regionalizmusnak" nevezhető - és egyben kiszervezést is megvalósító - eljárást egy olyan megállapodás alapján valósítják meg, amelynek egyik oldalán a hivatal, másikon egy város önkormányzata, valamint egy civil szervezet vesz részt

a nonprofit szolgáltató központ létrehozása és működtetése érdekében. Egy ilyen centrum a Dél-Dunántúlon Baranya, Somogy és Tolna megye területén, Kaposvár székhellyel működik.

- A Kormány reform elképzeléseivel összhangban (amely tartalmi, eljárási és szervezeti kérdésekre egyaránt kiterjed) 2000. január 1-től sor került az egészségbiztosítási pénztárak rendszerének átszervezésére. Ennek a területi igazgatásra gyakorolt hatása az, hogy a megyei egészségbiztosítási pénztárak a továbbiakban az OEP jogi személyiség nélküli megyei igazgatóságaiként működnek, és egyben regionális szinten irányítói feladatokkal egy szervezeti egységet hoztak létre. Hasonló változások várhatók a Nyugdbiztosítási Pénztárak esetében is.
- Nemrég jelent meg a 2369/1999. (XII.27.) Kormányhatározat, amely a regionális közlekedés hatósági szervezet kialakításának vizsgálatáról szól. A Kormány a közlekedési hatósági jogkörökkel összefüggő kormányrendeletek módosítása kapcsán úgy határozott, hogy meg kell vizsgálni a regionális közlekedési hatósági szervezet kialakításának lehetőségét. Ez eddig rendben is van.
- A közelmúltban nyitották meg Kaposváron a Nemzeti Egészségfejlesztési Intézet (NEFI) Regionális Programirodáját. Elődjét a Pécsen működő Regionális Mentálhigiénés Programirodát ezt megelőzően olvasztották be a NEFI-be.
- Információink szerint folyamatban van a Munkaügyi Központok átszervezése, ill. regionális szintre emelése is.
- Az OMH Mértékhitelítő Hivatalainak szervezetét hozzáigazították a hét tervezési-statisztikai régióhoz. Ez kisebb szervezeti változást jelentett, mivel a mértékhitelítő hivatalok korábban is többnyire a régiókhoz igazodtak.
- A területi főépítési irodák elnevezése, székhelye és illetékességi területe megváltozott. A 21/1992. (XII.4.) KTM rendeletet módosító 10/2001. (II.9.) FVM rendelet a főépítési irodákat hozzáigazította a tervezési-statisztikai körzetekhez.
- A BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalának (BM BÁH) központi hivatala mellett 2002. január 1-jei hatállyal létrejöttek a regionálisan szervezett területi igazgatóságok, amelyek első fokon járnak el idegenrendészeti és menekültügyi eljárásokban. A regionális igazgatóságok illetékességi területét a 162/1999. (XI.19.) Kormányrendelet melléklete határozza meg. Ennek alapján a Dél-Dunántúli Regionális Igazgatósághoz Baranya, Somogy és Tolna megyék tartoznak. Az igazgatóság székhelye Pécs. (2002. január 1-je óta a közigazgatási hivataloknak idegenrendészeti hatásköre nincs.)

A bemutatott változások után felmerülhet a kérdés, hogy azok milyen viszonyban álltak a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló **1052/1999. (V. 21.) Kormányhatározattal**. A kormányzati szándék aligha lehetett kétséges: „Vizsgálni kell a területi államigazgatás regionális alapokra helyezésének lehetőségét. Ennek során elsősorban arra kell törekedni, hogy: a jelenleg is regionális szinten működő (vagy a megyei kereteket átlépő illetőségű) szervek esetében meg kell kísérelni a hét tervezési-statisztikai régió kereteinek

megfelelő illetékességű területi harmonizációt.”⁴⁵⁷

A fentiek alapján úgy véljük, hogy a regionális irányú elmozdulást az említett Kormányhatározat ösztönözhetette ugyan, azonban levonható az a következtetés is, hogy a **legújabb regionalizációs törekvések sem alapultak egyfajta szilárd, kiérlelt kormányzati koncepción, hanem esetlegességeket is tartalmazó elszórt, zömében ágazati döntések formájában** jelentek meg. Ez pedig változatlanul azt a gyanút táplálja, hogy továbbra is érvényesülhet a tárcák szeparatizmusa.

Az előzmények ismeretében fel kell tennünk a kérdést, hogy a jelenlegi körülmények között egyáltalán **mely területi államigazgatási szervek regionális alapokra helyezését tartjuk lehetségesnek.**

A kérdés ebben az esetben azért nem tűnik nehezen megválaszolhatónak, mert a **PTE Állam- és Jogtudományi Kara és a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal** egy közös kutatás során éppen ezt a kérdést vizsgálta.⁴⁵⁸

A kutatás megállapításait – az indokok és érvek terjedelmi okokból történő kényszerű mellőzésével – a következők szerint összegezhetjük:

Regionális alapokra helyezhetőnek ítélt területi államigazgatási szervek:

- megyei földhivatalok,
- APEH megyei igazgatóságai (és nyomozó hivatalai),
- KSH megyei igazgatóságai,
- közlekedési felügyeletek,
- munkaügyi központok,
- ÁNTSZ megyei intézetei.

Regionális alapokra helyezése nem javasolt területi államigazgatási szervek:

- állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomások,
- növény-egészségügyi és talajvédelmi állomások.

A nem említett területi államigazgatási szervek egy része **már jelenleg is regionális alapokon működik** (pl. nemzeti park igazgatóságok, környezetvédelmi felügyelőségek), ahol a feladat inkább a további racionalizálás, a párhuzamos hatáskörök kiszűrése, illetve mint pl. a műszaki biztonsági felügyeletéknél: az illetékességi területet hozzá kell igazítani a területfejlesztési régiókhoz.

Végül pedig olyan szerv csoport is van, amelynek központi átszervezés folytán megszűnt az önálló jogi személyisége és minisztériumi szervként (főosztályként) működik tovább (pl. mérlegHITELESÍTŐ hivatalok, egészségbiztosítási pénztárak).

4.5. Többször is szóba hoztuk, hogy a területi közigazgatás részvételi arányai szempontjából mellőzhetetlen a **feladat- és hatáskörök tematikus felülvizsgálata**, amely egyébként 1992. óta folyamatosan jelen van a közigazgatás korszerűsítési törekvésekben. Ezt jelzi a többször hivatkozott 1052-es Kormányhatározat is: „Felül kell vizsgálni a területi és települési szintű

államigazgatási szervek feladat és hatáskörét, jogállását, szervezetét és működését, és ennek alapján a szükséges változtatásokra előterjesztést kell benyújtani a Kormány számára.”⁴⁵⁹

A feladat- és hatáskörök felülvizsgálatával kapcsolatban több tanulsággal járt az a korábban már említett felmérés, amelyet a **Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal** a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatban végzett.

A választ adó területi államigazgatási szervek közül 10 a feladat- és hatáskörét megállapító jogszabályok egyszerű felsorolását bocsátotta rendelkezésre, 4 esetben a megküldött jegyzékről a felmérés megállapította, hogy pontatlan, hiányos, összeállítása nem áttekinthető, és csupán egy szerv készítette el az elvárható formában és tartalommal, amelyet naprakészen is vezetnek.

A rendelkezésre álló anyag alapján a tervezettnél tehát lényegesen szűkebb körű értékelés elvégzésére nyílt lehetőség, és a beérkezett válaszok alapján általánosságban megállapítható volt, hogy a területi államigazgatási szervek:

- nem értették meg, vagy félreértették a feladat lényegét, és/vagy
- nem fordítottak elég figyelmet a kérdőív megválaszolására, és/vagy
- szakmai főhatóságuk nem tartja fontosnak a hatásköri jegyzéket és/vagy azt egyszerűen azonosítják a jogszabály-listával.

Az egyik kérdésre -, amellyel kapcsolatban adatgyűjtés történt – külön is utalni szükséges, mivel az a területi államigazgatás regionális alapokra helyezésével volt kapcsolatos.

Meglepetést okozott, hogy a dekoncentrált szervek ezt általában kivitelezhetőnek sőt kifejezetten jónak tartották. A válasz különösen azért volt elgondolkodtató, mert a néhány évvel ezelőtti – hasonló tárgyban végzett - felmérés során a szervek vezetői még más álláspontot képviseltek: többnyire elleneztek mindenfajta átszervezést.

Gyanítjuk, hogy a vélemények megváltozása háttérében egyrészt a néhány szerv esetében időközben végbement vezetőcsere, másrészt az egyre nyilvánvalóbb kormányzati szándék felismerése áll.

Két érdekes megközelítésre azonban érdemes felfigyelni. Az egyik a **mezőgazdasági igazgatás területe**, ahol az érintettek többsége úgy vélte, hogy a jelenlegi szakigazgatási rendszer jól működik és nem szabad újabb átszervezéseknek kitenni. Akadtak azonban olyanok is, akik támogatták ugyan a regionalizálás gondolatát, ám azzal a feltétellel, ha a megyei szervek is megmaradnak.

Olyan javaslat is megfogalmazódott, hogy a régióhoz tartozó megyék azonos profilú dekoncentrált államigazgatási szerveinek vezetői közül az egyiket meg lehetne bízni a regionális feladatok ellátásával és a hatáskörök gyakorlásával. A megoldás indokául azt említették, hogy ez minimális költségekkel és mérsékelt létszámfejlesztéssel járna.

A feladat- és hatáskörök felülvizsgálatával kapcsolatos egyik **országos felmérés** úgy tűnik eredményesebbnek bizonyult, mert legalább a hatásköri jegyzékek létét elkönyvelhette. Igaz, azzal a szépséghibával, hogy azok szinte már elkészítésük pillanatában elavultnak voltak tekinthetők.⁴⁶⁰

Érthető módon egyelőre még sok a kérdőjel, annyi azonban így is bizonyosnak látszik, hogy a területi **államigazgatási szervek átláthatatlan viszonyait a hatáskörök terén mutatkozó zűrzavar is elmélyítette és folyamatosan elmélyíti.**

Ilyen körülmények között pedig meglehetősen nehéz penzum a kormányhatározatok végrehajtása és a területi államigazgatás korszerűsítése.

Ezért is hangsúlyozzuk, hogy a **dekoncentrált államigazgatási szervek regionalizációja elképzelhetetlen a feladat-és hatáskörök szisztematikus felülvizsgálata nélkül.**

5. A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezése

(Reális cél, vagy ábránd ?)

5.1. Az 1990-ben létesített **köztársasági megbízotti régiók** nem tükröztek átfogó regionalizálási szándékot, hiszen eredetileg kizárólag **államigazgatási funkciókat** ellátó szerv működési területét jelölték, bár az egykori törvényi szabályozásból az is kivehető volt, hogy a köztársasági megbízott a közigazgatásnak a politika által közvetlenül érintett mobil, irányító szférájába tartozott.⁴⁶¹

A köztársasági megbízott működési körzetét meghatározó régiók létrehozását követően⁴⁶² az államigazgatás egyes ágazataiban szintén megindult bizonyos regionális illetékességű államigazgatási szervek kiépítése (pl. környezetvédelem, vízügyi igazgatóságok), de ebben leginkább speciális természetföldrajzi sajátosságok, vagy a betöltött funkció sajátosságai játszottak szerepet.

Az így kialakult „regionális szórványokat” főként azért nem lehetett igazán regionalizálásnak tekinteni, mert nem alapult egységes és kiértelt kormányzati elhatározáson. Ez tükröződött abban is, hogy az egyes szervek illetékességi területe meglehetősen eltérően alakult és nem körvonalazódtak egységes régióhatárok.

A köztársasági megbízottaknak azonban volt bizonyos területfejlesztési szerepük is a régióban, és miután a kormányzat egyre inkább felismerte egy általános feladatkörű, középszintű területi szervezet közvetítő, összehangoló szerepének hiányát, az erre alkalmas szervet a köztársasági megbízottban találta meg.

A köztársasági megbízott különösen a belügyminisztérium törekvéseit közvetítve kapcsolódott be a terület- és területfejlesztésbe olyan módon, hogy

részt vett a belügyminiszter településfejlesztéshez kapcsolódó tevékenységének végrehajtásában, valamint a kormányzati válságprogramok lebonyolításában. E szerepkör tartalma azonban igazán nem tisztázódott, és e tekintetben is erősen függött a köztársasági megbízott szerepfelfogásától.

Habár a köztársasági megbízotti régiók nem fedték a szó mai értelmében vett regionalizációt, a területi közigazgatás számára mégis egyfajta laza regionális kereteket biztosítottak, és így hozzájárultak annak egységességéhez.

Mivel azonban a köztársasági megbízotti régiók végső soron politikai döntés eredményeként jöttek létre, és **nem épültek a társadalmi, gazdasági reálfolyamatokra**, nem bizonyulhattak tartósnak.

Ezt különösen azért szükséges aláhúzni, mert valóban tartós közigazgatási regionalizáció csak ott lehet sikeres, ahol az a társadalmi, gazdasági folyamatokra épül, és ennek megfelelően alakul a közigazgatás területi működési körzete.

Meg kell azonban állapítani azt is, hogy a köztársasági megbízotti régiókban egységes elvek és módszerek alapján folyt az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, a hatósági feladatok ellátása, a köztisztviselők képzése, továbbképzése, az informatikai fejlesztés, továbbá néhány bizonytalan lépést a területi koordináció érdekében is tettek, bár az ismert okoknál fogva ennek nem volt igazán kézzel fogható hatása.

Rövid működésük alapján igazoltnak vehetjük, hogy **regionális szerepkörű közigazgatási hivatalok** létrehozhatók és eredményesen működtethetők. Érdemes azonban ezen a ponton röviden elidőzni, mert az intézmény elleni „támadások” egy része éppen a regionális szerepkör ellen irányult.

Az okokat valószínűleg abban kell keresnünk, hogy **a köztársasági megbízott státusza**, több megyére kiterjedő feladat- és hatásköre okkal ébreszthetett kételyeket az iránt, hogy az intézmény területi közigazgatás „**túlsúlyos**” résztvevőjévé válhat. Ez különösen a megyei önkormányzatok nézőpontjából tűnt reális alternatívának.

Emellett azonban az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a köztársasági megbízott politikus is volt a régióban, és a valósághoz az is hozzátartozik, hogy ez a szerepkör -, ahogy erre a témát bevezető gondolatokban is utaltunk - részben a jogi szabályozásból is levezethető volt.

5.2. A visszatekintés és értékelés után most arra teszünk kísérletet, hogy összefoglaljuk **a közigazgatási hivatalok regionalizációjával** kapcsolatos elképzeléseinket. Ez a feladat azonban mindentől elvonatkoztatva nem végezhető el. A rendszerszemléletű megközelítéshez ez esetben is azért ragaszkodunk, mert aligha lehet a Kormány területi hivatalát úgy szemlélni, hogy nem vagyunk tekintettel az önkormányzati struktúrára és az alapszint helyzetének alakulására.

Ehelyütt is utalnunk kell arra, hogy a **közigazgatási hivatal vezetője a területi közigazgatásban** - és ma már a **területfejlesztésben is** - több szempontból az információs láncolat fontos pontja. Ellátja a területi államigazgatási szervek koordinációját, másrésről vezetője az államigazgatási kollégiumnak.

A hivatalvezető személyén keresztül kapcsolódik össze az **államigazgatási és területfejlesztési szervezetrendszer**, különös tekintettel arra, hogy ellátja a megyei területfejlesztési tanács működésének törvényességi felügyeletét, és a székhely szerint illetékes közigazgatási hivatal vezetője ellátja a regionális fejlesztési tanács törvényességi felügyeletét is.

Ismert, hogy napjainkban a **regionalizációnak két útja** követhető nyomon. Az egyik a **regionális illetékességű dekoncentrált szervek létrehozása**, a másik a **regionális területfejlesztés**.

Az elsőként említett folyamat amennyiben folytatódik – és ez okkal feltételezhető – véleményünk szerint szükségszerűen el kell, hogy vezessen a regionális közigazgatási hivatalok intézményesítéséhez.

A tekintetben azonban nehéz egyértelműen állást foglalni, hogy ez mikor következzen be, ugyanis itt döntő szerepe annak lehet, hogy a regionális keretek között működő dekoncentrált szervek milyen mértékben részesülnek az államigazgatási feladatokból.

A folyamatokból ítélve nem tűnik távolinak az az idő, amikor ez a lépés megtehető. Mindez persze azon a feltételezésen alapul, hogy nem változik lényegesen a közigazgatási hivatalok feladat- és hatásköre.

Napjainkban már valószínűsíthető, hogy a **területfejlesztés súlypontja a megyéktől átkerül a régiókhoz**. Ehhez kapcsolódóan „időn túli feladat” a következő: „A területfejlesztési törvény módosításával összhangban ki kell dolgozni a regionális területfejlesztési tanácsok törvényességi felügyeleti, valamint a regionális fejlesztési támogatások általános monitoringjának szervezeti és működési rendjét.”⁴⁶³

Nézetünk szerint ez nem tekinthető olyan többlet feladatnak, amely minden nehézség nélkül ráruházható a székhely szerint illetékes fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjére, tehát ez a feladattelepítés is a regionális közigazgatási hivatalok mellett szól.

5.3. A másik körülmény, ami a közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezését befolyásolja, a **közigazgatási alapszint problémája**.

Abból indultunk ki, hogy a közeljövőben a települések jelentős mérvű integrációjára aligha lehet számítani. Ebből következik, hogy a települési önkormányzatok száma lényegesen nem változik. Ez nézetünk szerint nem teszi lehetővé a települési önkormányzatok feletti **törvényességi ellenőrzés (esetleg felügyelet) regionális szintre emelését**. (Itt is feltételezve az alapvető feladat- és hatáskörök viszonylagos stabilitását.)

Hasonló következtetésre juthatunk a közigazgatási hivatal további feladat- és hatáskörei tekintetében. Erre figyelemmel szinte elkerülhetetlen, hogy a regionális közigazgatási hivatalnak legyen megyei „csápja”, kirendeltsége.

Ezzel összefüggésben ismét indokolt átgondolni a **dekoncentrált államigazgatási szervek**, illetve feladatok egy részének vagy többségének **integrálását a megyei közigazgatási hivatalba (kirendeltségekbe)**.

Ahol a teljes integrálás nem célszerű (pl. regionális illetékességű szervek vagy más irányú tradíciók miatt), ott **erőteljes koordinációs** eszközöket kell biztosítani a regionális közigazgatási hivatal számára.

További feladatként jelentkezik a dekoncentrált államigazgatási szervek rendszerének hozzáigazítása az új területi szerveződés kereteihez.

Végül, elgondolásunk szerint a **regionális közigazgatási hivatalok feladatkörébe** többek között a következők tartozhatnának:

- Regionális monitoring-rendszer működtetése
- A regionális fejlesztési tanácsok törvényességi felügyelete.
- Regionális illetékességű dekoncentrált államigazgatási szervek koordinációja és ellenőrzése.
- Meghatározott államigazgatási feladatok ellátása, hatáskörök gyakorlása.
- Határon átnyúló regionális kapcsolatok fejlesztése.
- Regionális szinten kellene koordinálni a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtását; az informatikai fejlesztést; a köztisztviselők képzésével, továbbképzésével kapcsolatos feladatokat.
- A hivatal közigazgatási szakmai, módszertani központként is működne.
- A regionális szintű koordináció elősegítésére regionális közigazgatási kollégium működne önkormányzatok, dekoncentrált államigazgatási szervek és a régiókban működő közigazgatási hivatalok (kirendeltségek) vezetőinek (tisztviselőinek) részvételével.

6. Önkormányzati regionalizáció

6.1. A fentiekhez szorosan kapcsolódik a harmadik problémakör a **regionális önkormányzás**, amellyel egyfajta fokozatosságot szem előtt tartó logika alapján, valamint azért foglalkozunk utolsóként, mert a regionalizáció legproblematisabb szeletének tekintjük.

Habár az Európai Uniónak nincsenek előírásai a tagállamok területi egységeinek nagyságrendjére és lakosság számára vonatkozóan, az azonban a területi (regionális) szint nagyobb legitimitásához hozzátartozik, hogy **politikai régiókkal**, azaz politikai kompetenciával rendelkező választott testülettel rendelkezzen.

Arról sem feledkezhetünk meg, hogy további hatáskörök decentralizálása, a hatalom szerkezetének, és különösen a központi hatalom terjedelmének lebontása szempontjából elsősorban nem a jelenleg is decentralizált helyi önkormányzati rendszernek, hanem a **középszintnek** (benne az önkormányzásnak) van meghatározó szerepe.

Ma még a politikai regionalizáció esélyeit és időbeli bekövetkezését eléggé nehéz megbecsülni. Számos tényező (pl. az Alkotmány és az Ötv. módosítása) miatt azonban talán arra lehet számítani, hogy politikai

pompetenciával rendelkező régiók felállítására a belátható időn belül aligha kerülhet sor.

Pedig a tisztánlátásra és kiszámíthatóságra nagy szükség volna, hiszen a **regionális fejlesztési tanácsok** ebben a formában minden bizonnyal átmeneti kategóriák, és helyükbe előbb vagy utóbb a **regionális önkormányzatok** lépnek. Legalábbis a kormányzati szándék erre engedett következtetni: „A területfejlesztési régiók működési tapasztalatai alapján, valamint a pontosabb feladat- és hatásköri és szervezeti változtatások alapján vizsgálni kell a **választott testülettel rendelkező önkormányzati régiók** kialakításának lehetőségeit.”⁴⁶⁴ (Az is igaz persze, hogy időközben az ezzel kapcsolatos kormányzati szándék elhalványult, ugyanis ez a feladat az 1057/2001. (VI.21.) Kormányhatározatban már nem szerepel.)

A területi szintek már említett egymásmellettségével kapcsolatban azt a véleményünket rögzítjük, hogy viszonyaink között a **„kétszintű” területi önkormányzást feleslegesnek**, sőt kivitelezhetetlennek ítéljük meg. A kettő közül ugyanis az egyik – alig kétséges, hogy a megye - óhatatlanul árnyéka lenne önmagának, a jelenleg is gyenge pozíciója pedig óhatatlanul tovább romlana.

Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy az Alkotmány jelenleg csak a helyi önkormányzatokról rendelkezik, és ezek az önkormányzatok tulajdonképpen a meghatározott területi egység – a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye – választópolgárai közösségét megillető helyi önkormányzás jogának – az általuk választott képviselő-testület útján történő – gyakorlására hivatott szervei.

Mivel az Alkotmány ebben a felsorolásban nem tesz említést a régióról, **regionális önkormányzat tehát alkotmánymódosítás nélkül nem hozható létre**: a régió választópolgárainak közössége ugyanis jelenleg nem rendelkezik az önkormányzáshoz való joggal.

Azt is hozzátesszük, hogy mivel a regionális önkormányzatok esetében is az önkormányzáshoz való jog a **régió területén élő választópolgárok közösségét** illetné meg, létrehozásukra vonatkozóan a **közvetlen választás** látszik a legjobb megoldásnak.

A regionális önkormányzatok fő feladata a gazdasági, környezetvédelmi és infrastrukturális fejlesztési programok kidolgozásában, végrehajtásának megszervezésében, finanszírozásának ellenőrzésében, bizonyos támogatások odaítélésében és a régió érdekeinek megfogalmazásában, képviselésében és érvényesítésében jelölhető meg, és a regionális önkormányzatok létrehozása mellőzhetetlenné teszi a kistérségi szerveződésekkel és a települési önkormányzatokkal való kapcsolatrendszer konkretizálását is.

6.2. A regionalizáció „alulról vagy fölülről” történő bevezetésével kapcsolatban is sok ma még a kérdőjel.

A szakirodalomban tükröződő, és **Ágh Attila** álláspontjával fémjelezhető egyik vélekedés szerint a regionalizáció a nyitja a központi állam radikális

reformjának és a decentralizációnak. A regionalizációhoz pedig határozott központi állami politikai döntés és „felülről” való bevezetés szükséges.⁴⁶⁵

Ugyanakkor elsimeri, hogy a kormányzati nyilatkozatok szintjén érdemben nem merül fel a decentralizáció sürgető igénye, mint a központi államhatalom regionális lebontásának kérdése, jóllehet – véleménye szerint – ez az egész politikai rendszer működőképességének alapvető korlátja.

A gyors és felülről vezérelt regionalizáció reális esélyeivel kapcsolatban más véleményt fogalmaz meg **Pálné Kovács Ilona**, aki szerint éppen az okozza a problémát, hogy a regionális állammodell a döntő hatást a központi kormányzásra gyakorolja, mivel éppen ez képezheti az akadályát a gyors és eltökélt változásoknak.⁴⁶⁶

Vitathatónak tartja továbbá, hogy a regionalizáció lenne az egyetlen útja a decentralizációnak, másrészt pedig a regionalizálás – magyar sajátosságként – eddig inkább a centralizációt szolgálta.

A felvetett kérdésben Pálné Kovács Ilona álláspontja mellé csatlakozunk és azt is fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a **régióépítést szerves fejlődési folyamatnak** tekintjük, amelynek eredményeként létrejött gazdasági régióra épülhet fel majd optimális esetben a közigazgatás és az önkormányzati szint.

Fontos megemlíteni, hogy az EU csatlakozással nem áll fenn kényszerhelyzet a közigazgatási régióépítés szempontjából, ez ugyanis a belső nemzeti szuverenitás ügye.

Ilyen jellegű döntési „kényszer” a területfejlesztés oldaláról merült fel, amennyiben állást kellett foglalni abban a kérdésben, hogy mi az a szupranacionális szint (és intézményrendszer), amely képes az Unió támogatások fogadására, továbbá ki kell alakítani azt az ellenőrzési mechanizmust és monitoring rendszert, amely egyrészt törvényességi, másrészt célszerűségi oldalról képes figyelemmel kísérni a támogatások felhasználását.

V. ZÁRÓ GONDOLATOK

E fejezetnek szándékosan nem az „Összegzés” vagy „Összefoglalás” címet adtuk. Ennek az az oka, hogy az értekezésben az egyes témakörökön belül már igyekeztünk megfogalmazni a főbb konklúziókat, illetve javaslatokat. Ehelyütt tehát összefoglalás cím alatt nem kívánjuk az ott kifejtetteket megismételni, hanem inkább arra törekszünk, hogy mondanivalónk főbb sarokpontjait kijelöljük.

Úgy érezzük, hogy a kutatás végén egyértelmű választ kaptunk a dolgozat elején, a kutatási célokban megfogalmazott kérdéseinkre. Ennek alapján úgy látjuk, hogy a **magyar területi közigazgatás szervezetrendszere további korszerűsítésre vár**, mert az állam és a közigazgatás újszerű

kihívásaira a jelenlegi területi igazgatás nem minden tekintetben képes megfelelni.

1.) Elsőként az a kérdés vár megválaszolásra: indokolt-e és ha igen, **mi indokolja a középszint, s ezen belül a középszintű közigazgatás reformját?** A teljesség igénye nélkül ezzel kapcsolatban a következőkre hívjuk fel a figyelmet:

- a dekoncentrált szervek helyi-területi szerveinek rendszere túlzottan fragmentált,
- hiányzik a megfelelő koordináció e szervek, valamint a dekoncentrált szervek és az önkormányzati szervek között,
- a szervezeti profil heterogén, különös tekintettel a hatósági és a szolgáltató funkciók keveredésére,
- az azonos típusú és tartalmú (funkcionális jellegű) tevékenységek ellátása szétaprózottan történik, miközben egyes tevékenységek ellátása körében feltehetőleg gazdaságosabb lehetne egy (vagy több) közös funkcionális szerv működtetése,
- a működés általában véve pazarló és költséges, a hatékonyság gyenge,
- a feladat és hatáskörök oldaláról az önkormányzati középszint egyfajta „kiüresedése” tapasztalható,
- távolról sem megfelelő mértékben érvényesül a területi, térségi szemlélet,
- a középszintű szervek működésében esetenként átfedések, felesleges párhuzamosságok figyelhetők meg.

Értekezésünkben – elsősorban a német tapasztalatok alapján – részletesen vizsgáltuk a fejlett polgári demokráciákat érő újszerű kihívások okait és következményeit. Ennek során arra is kerestük a választ, hogy a magyar állam és közigazgatás hogyan tud megfelelni ezeknek a kihívásoknak, illetve hogyan zárkozhat fel a nyugat-európai fejlődési irányhoz.

Ezzel kapcsolatos megállapításaink sorából kiemelést érdemel, hogy az állami szerepvállalás terjedelmének, minőségének, struktúrájának tisztázását illetően **rendszer szemléletű kutatások nem folynak** és ez megnehezíti, sőt lehetetlenné teszi hosszabb időtávra szóló stratégiai célok meghatározását.

Ebből eredően még az sem tisztázódhatott, hogy **a jövőre nézve milyen állam és közigazgatás képét kellene felrajzolni.**

Az állam és a közigazgatás jövőbeni szerepét illető végkövetkeztetésünk, hogy egyidejűleg van szükség **erős és egyben karcsú államra**, illetve közigazgatásra, valamint beavatkozó és szolgáltató államra és közigazgatásra, amely a társadalmi, állami életben egyidejűleg formáló, alakító, stabilizáló, jogbiztonságot érvényesítő és az érdekrendszerek ütközését illetően kiegyenlítő hatást fejt ki.

2.) Fontosnak tartjuk a **centralizáció, a decentralizáció és dekoncentráció** szervezési elveinek egymáshoz való viszonyának, alkalmazásának pontos tisztázását, és összhangba hozatalát a perspektivikus államszervezési elgondolásokkal.

Kiindulópontként feltétlenül hivatkozni kell arra, hogy a közigazgatási struktúrának adott államon belüli kiépítését alapvetően befolyásolja a centralizáció-decentralizáció mértéke, a központi szervek és az önkormányzatok kapcsolatai, valamint az önkormányzati rendszer fejlettsége.

Területi szinten az állami és az önkormányzati igazgatásnak egyaránt helye van, az érdemi feladatot a részvételi arányoknak, formáknak a kimunkálása jelenti.

Nincs lehetőség merev és „eleve elrendelt” határvonalak kijelölésére a két alrendszer között, mivel nincsenek sem „eredendő” állam, sem önkormányzati feladatok, nem is beszélve arról, hogy a társadalmi változások folyamatos változásokat indukálnak.

Ebből az a megállapítás is következik, hogy a területi államigazgatási szervek száma önmagában azért nem perdöntő, mert nem tudhatjuk mihez képest sok vagy kevés.

A felvetett problémához csak akkor juthatunk közelebb, ha a dekoncentrált államigazgatási szervek és a területi önkormányzás tényleges részvételét vizsgáljuk meg. Mivel azonban ez egyedül a **feladat- és hatáskörökön** keresztül mérhető, ismét csak a feladat- és hatáskörök tematikus felülvizsgálatának szükségességéhez kanyarodunk vissza, amely már 1992. óta folyamatosan jelen van a közigazgatási fejlesztési irányokban.

Ezzel kapcsolatban jelölte meg a közigazgatás korszerűsítéséről szóló **1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat** is, hogy: „Meg kell határozni az önkormányzati igazgatási szervek és a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek közötti munkamegosztás felülvizsgálatának elveit.”⁴⁶⁷

Hasonló elvi alapra helyezkedett az **1994-es Kormányprogram** is, amikor kinyilvánította: „E szervezetek (dekoncentrált szervek) csak olyan feladatokat végezzenek, amelyek közvetlen állami irányítást és speciális szakértelmet igényelnek...Számukat csökkenteni kell és feladataik egy részét a helyi önkormányzatok veszik át.”

Ismert, hogy a területi közigazgatásban az állami decentralizáció kiépítése bizonyos túlzásokkal ment végbe, a közigazgatási rendszerváltozás során a körülmények miatt szükségképpen torzult és egyensúly nélküli – a helyi önkormányzati közigazgatás döntő súlyára épülő – rendszer jött létre.

Ez a politikai ellenhatásként létrehozott **decentralizációs túlsúly** vezetett a megyei önkormányzatok szerepvesztéséhez, a dekoncentrált szervek elszaporodásához, illetve a dekoncentráció szervezési elvének döntő súlyhoz jutásához területi szinten.

A széles körű decentralizációs szándék ellenére a **központi állam hatalmának súlya és terjedelme** azonban továbbra is az erős központosítás, a centralizáció irányát jelzi. Ebben egyrészt kimutathatók történelmi múltunk alapvetően centralizációs gyökerei, másrészt az a jelenség, hogy a modern állam bizonyos funkcióinak gyakorlása - a nyugat-európai trend alapján is - a központosítás irányát jelzi.

A helyi önkormányzati rendszer széleskörű decentralizációja kapcsán arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a magyar helyi önkormányzati rendszer az egyik legliberálisabbnak tekinthető Európában, de éppen a már említett politikai ellenhatás következtében úgy jött létre, hogy **ellentmondási és gazdasági racionalításoknak**: az önkormányzati rendszer dezintegrált és pazarló.

Ennek folytán a magyar önkormányzati rendszer kialakításánál a Nyugat-Európaival éppen hogy ellentétes folyamatok mutathatók ki. Míg ugyanis ott az egyesítések, összevonások, szövetkezések (összhatását tekintve a rendszer integritása) irányába történt elmozdulás, addig nálunk az önkormányzatok „atomizálódása” következett be.

A kutatás során azt is igazolva látjuk, hogy a területi közigazgatás államigazgatási oldalának rendezetlenségéhez az alkotmányos alapok hiánya is hozzájárult.

Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a közigazgatás reformja szoros kölcsönhatásban áll az alkotmányreformmal és az államháztartás reformjával. Ez az összefüggésrendszer mindenképpen a komplex megközelítés és szemlélet érvényesítését és ennek függvényében a reformlépések időbeli ütemezésének megfelelő programozását teszi szükségessé.

3.) A területi közigazgatás **államigazgatási alrendszerében** lejátszódó folyamatok szintén azt mutatják, hogy a rendszer dezintegrált, pazarló, tervszerű, átgondolt, a hatékonyságot előtérbe helyező fejlesztési elgondolások megvalósulásának alig találjuk nyomát.

Negatív jelenség volt többek között az állami dekoncentrált szervek feladat- és szervezeti körének túlzott kiszélesítése, továbbá az önkormányzati feladat- és hatáskörök pontatlan vagy ellentmondásos szabályozása, az állami és az önkormányzati feladatok pontosabb elhatárolódásának és kifinomult finanszírozási rendjének hiánya.

Megállapítottuk, hogy a területi államigazgatás rendszeréhez /rendszeretelenségéhez hozzátartozik, hogy a **Kormány belső működésének koordinációs** határfoka nem megfelelő, és a koordinációt biztosító hatékony intézményi rendszer hiánya vagy nem kellően eredményes működése utat enged a szakmai, ágazati érdekek túlsúlya előtt, amely fékezi a Kormány integratív szerepét.

A területi államigazgatási szervek koordinációjának gyenge határfoka hátterében ezért a kormányzati működés és annak koordinációs hiányosságai is kimutathatók.

A területi államigazgatási szervek koordinációjával kapcsolatban mindenképp előtérbe kell állítani, hogy a jogalkotó a feladat- és hatáskör gyakorlásához szükséges arányos és **hatékony eszközt** nem teremtette meg.

A feladat- és hatáskörök egy része pusztán feladatjelölés, másik része pedig olyan „puha” hatáskör, amely legfeljebb az együttműködéshez elegendő.

A területi koordináció azonban ilyen hiányos eszközrendszerrel is biztosítható lenne, mivel a közigazgatási hivatal vezetője jogállásában még számos aktivizálható tartalék rejlik.

Ennek elősegítésére, támogatására is hiányzik azonban **az egységes és következetes kormányzati szándék**, és itt is tetten érhető az ágazati érdekek túlsúlya, amely hozzájárul a területi közigazgatás dezintegrációjához.

A gyakorlati tapasztalatok azt jelzik, hogy a tartósan hiányos koordinációs eszközrendszer, illetve a jelenlegi nem hatékony területi koordináció **a területi államigazgatási szervek együttműködési készségét** egyre inkább kikezdi.

Bár a kormányzat az „egységes közigazgatás” érdekében, vagy inkább a túl nagy káosz elkerüléséért, bizonyos „minimum programot” teljesíteni igyekszik, ám hamar eltűnik a határozott kormányzati szándék, amikor a korszerűsítési program következetes végig vitelére volna szükség.

Ez óhatatlanul azt a gyanút kelti, hogy a kormányzat mintha már feladta volna a küzdelmet a tárcaérdekek érvényesítésével szemben, illetve az aktuálpolitika oltárán veszni hagyta a közigazgatás reformjának amúgy elméletileg jól kidolgozott és megalapozott céljait.

Összegzésül megállapítható, hogy 1990. óta nem sikerült megoldani a területi közigazgatás alapvető problémáját, a **mindkét alrendszerére kiterjedő dezintegráció felszámolását**, és ebben a kérdésben az 1994-ben elkezdődött **korrekciós lépések** sem hoztak lényeges változásokat. Vagyis sem az Ötv. módosítás, sem pedig a szintén korrekciós szándékkal elfogadott területfejlesztési törvény nem volt/lehetett képes arra, hogy a területi közigazgatást integrálja.

Az Ötv. módosítását, és a közvetlen választási rendszer bevezetése jelentett ugyan némi korrekciót, amely a **megyék politikai legitimitását** erősítette is, azonban a szakadék a tényleges funkció és a megnövekedett legitimitás közjogi lehetőségei között még szélesebbre nyílt.

A területi szint egyik abszurditása, hogy a megyei területfejlesztési tanács nagyobb befolyáshoz juthat, mint a nagy közjogi legitimitással rendelkező megyei önkormányzat, mint ahogy az is, hogy az egyes tárcák játéktérnek tekinthetik területi dekoncentrált szerveiket, amelyek szervezetét szabadon alakítják, sokszor kifejezetten azzal a céllal, hogy őket a területi koordináció és ellenőrzés hatálya alól kivonják.

Túlzás nélkül állítható tehát, hogy a területi közigazgatás mindkét alrendszere dezintegrált, ágazatokra, szektorokra bomlott rendszer, amely súlyos működési hiányosságokkal küszködik. Ezért aligha lehet vitás, hogy **további (vagy inkább valódi) korszerűsítésre van szükség**, amely lehetővé teszi, hogy az állam és a közigazgatás meg tudjon felelni az egyre erősödő újszerű kihívásoknak.

Alapvető tisztázást igénylő kérdés, hogy viszonyaink között mi a szerepe a modern államnak és benn a közigazgatásnak.

Ennél a pontnál azonban egy rövid ideig érdemes elidőzni és megállapítani, hogy ezt a lépést (és ez érvényes a továbbfejlesztés egészének irányára is) a politika nélkül megtenni nem lehet.

Amíg tehát nem tisztázódik, hogy mit vállal fel a politika, és ehhez nem alakul ki széles politikai közmegegyezésre épülő szakmai konszenzus, nem marad más hátra, mint a rendszerszemléletű kutatás folytatása.

4.) A torzult és egyensúly nélküli területi igazgatás korszerűsítése érdekében ma a **komplex**, minden területre kiterjedő és egyenlően kezelő **közigazgatás fejlesztésre** van szükség.

Ez azonban nem jelentheti a már kiépített, magas fokú decentralizációt felmutató helyi önkormányzati rendszer visszafejlesztését, sőt -, mivel azok a demokratikus és decentralizált állam nyilvánvaló bázisát képezhetik – a „lokális autonómia” feltételeinek további feltárásával lehetővé kell tenni, hogy egyre növekvő szerepet töltsenek be a központi államhatalom terjedelmének korlátozásában és a centralizált hatalmi túlsúly lebontásában.

Ide kapcsolódik az a megállapítás, hogy **az önkormányzatoknak a hatalommegosztásban** elfoglalt helyével összefüggő elméleti patthelyzetből ki kellene lépni, és a ma még meglévő nézetkülönbségeket legalább abban nyugvópontra juttatni, hogy az önkormányzatok nem csupán az állami mechanizmusnak, hanem a hatalommegosztásnak is részesei, még ha önálló hatalmi ág jellegük egyelőre nem is bizonyított.

Ez amiatt is fontos volna, mert az elméleti tisztázás ebben az esetben is irányt szabhat a szabályozásnak.

Emellett azonban nem lehet megelégedni arról, hogy **az atomizálódott helyi önkormányzati rendszert** -, amely kellően nem hatékony és anyagi eszközöket szétforgácsoló - integrálni szükséges. Ki kell tehát dolgozni azokat a formákat és módszereket, amelyek a rendszer részelemeinek tervszerű és szisztematikus összerendezését lehetővé teszik.

A kötelező társulás bevezetése jogi feltételeinek megteremtése már egyre kevésbé képezi szakmai viták tárgyát, sokkal inkább arról lehet szó, hogy ma még (többek között ebben is) hiányzik a szélesebb alapokon nyugvó politikai konszenzus. (Az Ötv. tervezett módosítása az ezernél kevesebb lakosú települési önkormányzat kötelező feladat- és hatáskörei közül a törvényben meghatározottakat köteles társulásban ellátni. Másrészt az ezer alatti lakosságszám esetén kötelező körjegyzőség alakítása is.)

A települési önkormányzatok működésében a jobb támogatási rendszerrel mindenesetre erősíteni kell az integrációs hajlamot, meg kell teremteni az önkormányzati rendszer hatékony, költségtakarékos működésének feltételeit.

5.) A középszintű decentralizáció magasabb foka érdekében meg kellene szüntetni a **megyei önkormányzat** további „lebegtetését”, és a területi igazgatás érdemi résztvevőivé válásuk érdekében arra volna szükség, hogy a központi közigazgatástól (vertikális decentralizáció), és a dekoncentrált szervektől (horizontális decentralizáció) további feladat- és hatáskörök

kerüljenek át, valamint a területfejlesztés intézményrendszere beépüljön a megyei önkormányzat szervezetébe.

Mivel általánosságban is megfogalmazható az a követelmény, hogy a **dekoncentrált államigazgatás** szerepe, hatóköre csak olyan mértékű és kiterjedtségű legyen, amely az adott államilag szervezett társadalom megfelelő funkcionálásához feltétlenül szükséges, ezért a decentralizált szervezeti megoldások és a **területi önkormányzás primátusát** kellene biztosítani a területi államigazgatás megszervezése során. A magyar közigazgatás történeti gyökerei is ezt a fejlődési irányt jelölik ki.

Felmerül a kérdés, alapvetően **egyfajta szervezeti összevonást, integrációt** célzó javaslat mennyire érett a bevezetésre, mennyire tekinthető megnyugtató módon megalapozottnak.

A középszintű közigazgatás reformja nem valósítható meg a kapcsolódó területek, a központi közigazgatási rendszerre, valamint a megyei önkormányzati rendszerre vonatkozó reformlépések kidolgozása nélkül.

Ebből következően elkerülhetetlen és szükséges egy, az említett alrendszerek kölcsönhatását és kapcsolódási pontjait számításba vevő **átfogó közigazgatási reformkoncepció kidolgozása**, amelynek egyik eleme lenne a középszintű közigazgatási rendszer átalakítása.

A területi közigazgatás szervezetrendszerének átalakítása oldaláról nézetünk szerint a következő elképzelések vázolhatók fel.

Elméletileg felvethető az a **radikális integratív modell**, amelyben a területi államigazgatási szervek túlnyomó többsége a megyei önkormányzat szervezetébe épülne be és ott kettős irányítás alatt működne, ám ennek megvalósíthatósága a jelenlegi körülmények között kevésbé tűnik reálisnak.

A **kevésbé radikális integratív modell** szerint a területi államigazgatási szervek nem a megyei önkormányzat szervezetébe, hanem a közigazgatási hivatal, mint kormányhivatal szervezetébe integrálnának, és ott szintén kettős irányítás alatt működnének. (A szakmai, ágazati irányítás azonban a közigazgatási hivatal vezetőjén keresztül történne.) Ez a modell valójában az 1105/1995. (XI.1.) Kormányhatározatban kijelölt megoldást követné.

Végül felvázolható egy **„duális szervezeti modell”** is, ami abból indul ki, hogy a fejlődés tartósan olyan irányt vesz, hogy a területi államigazgatási szervek és az önkormányzatok (valamint a területi közigazgatás többszereplős jellegéből adódóan egyéb más szervek is) egymás mellett működnek.

Valamennyi esetben mellőzhetetlen a területi államigazgatás feladat- és hatáskörének szisztematikus feltérképezése, amely alapját képezheti a szükséges szervezeti összevonásoknak, szétválásoknak, illetve egyes feladatok „kiszervezésének”.

Az utolsóként említett modell esetében azonban különösen fontos a területi koordináció hatékony eszközrendszerének megteremtése, illetve azoknak az együttműködési formáknak a kialakítása, amelyek biztosíthatják a területi közigazgatás összehangolt és egységes működését. Nem mellőzhető

továbbá a kormányzati irányítás és koordináció hatásfokának javítása sem.

6.) A területi közigazgatás továbbfejlesztése szükségszerűen összekapcsolódik a **regionalizáció** kérdésével.

Véleményünk szerint a magyar közigazgatás – a számos ponton tapasztalható súlyos szervezeti és működési ellentmondásai miatt - egyelőre nem képes a regionalizációval kapcsolatos nagyobb horderejű változásokra.

Mivel a közigazgatás modernizációja általában csak fokozatosan, hosszabb folyamat eredményeként valósulhat meg, úgy véljük, reális esélye annak lehet, ha a **régiók gazdaságfejlesztési, tervezési szerepe** kibontakozik, és erre épülve fokozatosan létrejön a teljes regionális infrastruktúra. Addig is fenn kell tartani - sőt erősíteni kellene - a tervezési-statisztikai régiókat és egyidejűleg a megyéket is.

Nagyon is reális veszély, hogy az esetleg túl gyorsan és felülről irányított regionalizálás az említett okoknál fogva tovább növeli a zűrzavart, amely ismét a centralizálásban érdekelt kormányzat malmára hajtja a vizet. ~

Érdemes tehát nagyon alaposan meggondolni, mit nyerhetünk és mit veszíthetünk egy elhamarkodott regionalizálási kísérlettel.

Figyelembe kell venni azt is, hogy a **megyék identitása erősebb** (és minden bizonnyal hosszabb ideig az is marad) mint a régióké. A régió válhat ugyan az uniós támogatások vagy gazdasági folyamatok számbavételének egységévé, de erre közigazgatási intézményrendszert építeni egyelőre nem lehet. Még kevésbé látjuk reálisan kitűzhető célnak az önkormányzati régiók rövid időn belül történő megteremtését.

Meggyőződésünk, hogy a változásokat nem szabad egy adott időponthoz kötve azzal az igénnyel keresztülhajtani, hogy az új intézményrendszer létrejöttével a régi nyomban meg is szűnjön, hanem a **reálfolyamatokat szem előtt tartó, hosszan elhúzódó átmenetre kell felkészülni.**⁴⁶⁸

Sajátos viszonyaink között még akkor is a vázolt evolutív modellt tartjuk járható útnak, ha tudjuk, hosszabb idő is eltelhet addig, amíg reálfolyamatok kijelölik a szükséges továbbfejlesztés irányát.

Addig is a tétlen mozdulatlanság helyett fontos feladat **egy szisztematikus és tudatos decentralizációs stratégia** kidolgozása és jövőképként az Alkotmányban történő megjelenítése.

J E G Y Z E T E K

- ¹ Forstoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1961. 1-3. oldal
- ² Oppenheimer, Franz: Der Staat, Leipzig, 1907., 159. oldal
- ³ Wahl, Rainer: Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, W. /Schmidt-Aßmann, E. /Schuppert, G. F.: Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1994., 39-40. oldal
- ⁴ Vadál Ildikó: Korszerű közigazgatás – avagy: kényszer szülte megoldások a közszolgáltatások megszervezésében, Magyar Közigazgatás, 2000. 1. szám
- ⁵ Forgács Imre: Az állam szerepének változásai az európai integráció tükrében (tézisek), Magyar Közigazgatás, 2000. 7. szám
- ⁶ Jeney György: A paradigmaváltás megvalósításának egyes problémái a közszektorban, Magyar Közigazgatás, 2000. 5. szám
- ⁷ Wolf, Hans-Julius: Verwaltungsrecht I., 1968. v.ö. Rasch, Ernst: Die staatliche Verwaltungsorganisation, 1967., 7. oldal
- ⁸ Szamel Lajos: A közigazgatástudományok fejlődése az NSZK-ban, in: Lörincz-Nagy-Szamel: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai, Bp., 1976., 254-260. oldal
- ⁹ Molnár Miklós/Margaret M. Tabler: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről, Magyar Közigazgatás, 2000. 10. szám
- ¹⁰ Herzog, Roman: Möglichkeiten und Grenzen des Demokratieprinzips in der öffentlichen Verwaltung, in: Demokratie und Verwaltung, 1972. 485. oldal, v. ö. von Oertzen, H.-J. (Hrsg.) Demokratisierung und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, 1974.
- ¹¹ Mayntz/Scharpf (Hrsg.): Planungsorganisation, München, 1973., Luhmann, N.: Politische Planung, Opladen, 1971.
- ¹² Walter Tibor: A német közszolgálati jog reformja, Magyar Közigazgatás, 2000. 12. szám
- ¹³ Hajnal György: Teljesítmény-orientáció a közigazgatási reformokban, Magyar Közigazgatás, 2000. 7. szám
- ¹⁴ von Oettle, Karl: Elemente der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns, Die Verwaltung, Berlin, 3/1999., 293. oldal
- ¹⁵ Wegener, Gerhard: Reformmöglichkeiten der deutschen Verwaltung, Verwaltungsrundschau, 2/2001., 38-44. oldal
- ¹⁶ Penski, Ulrich: Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre Marktmäßige Modernisierung, Die Öffentliche Verwaltung – DÖV, 3/1999.
- ¹⁷ Az üzemgazdasági elvek és módszerek alkalmazása ma már széles körben elterjedt: pl. „Gesundheitsökonomie”, „Bildungsökonomie”, „Militärökonomie”, „Sportökonomie”.
- ¹⁸ Engel, Christoph: Institutionen zwischen Staat und Markt, Die Verwaltung, 1/2001., 7-10. oldal
- ¹⁹ Klages, H.: Verwaltungsmodernisierung durch „neue Steuerung”? AfK, 1995., 203. oldal
- ²⁰ Noziak, R.: Anarchie, Staat, Utopia, München, 1976., 157. oldal
- ²¹ Budäus, Dietrich/Finger, Stefanie: Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland, Die Verwaltung 3/1999., 330. oldal, v.ö. König, K./Füchtner, N.: „Schlanker Staat”, zwischen Bonn und Berlin, Verwaltungsarchiv, 90/1999.

²² Ehlers, D.: Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in: Eriksen, H.-U. (Hrsg.) Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Auflage, 1995., 63. oldal

²³ Jachmann, Monika: Zu den Anforderungen an die Verwaltungsorganisation im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes: Die verfassungsrechtliche Funktion des Berufsbeamtentums, Verwaltungsrundschau, 5/2001.

²⁴ Mayen, Thomas: Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Rechtliche Grenzen und rechtliche Möglichkeiten, DÖV, 3/2001., 110-112. oldal

²⁵ Mosimann, Hans-Jakob: New Public Management zwischen theoretischem Programm und praktischer Umsetzung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 7/2000.

²⁶ Osborne, David/Gaebler, Ted: Új utak a közigazgatásban, Budapest, 1994., 7. fejezet, v.ö. Pitschas, Rainer: Verwaltungsmodernisierung, Dienstrechtsreform und neues Personalmanagement, Die Verwaltung, 1/1999., 3. oldal

²⁷ Horváth M. Tamás: A magánszektor és a decentralizáció szerepe a közszolgáltatások szervezésében, Jogtudományi Közlöny, 1999. 1. szám

²⁸ Freudenberg, D.: Neues Steuerungsmodell in der Landesverwaltung, DWP, 1998., 47. oldal

²⁹ Penski, Ulrich: Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung..... hiv. mű

³⁰ Höfer, Frank/Lehmann, Peter: Staatsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht, München, 1988., 79. oldal

³¹ Forstoff, Ernst: Die Verwaltung als Leistungsträger, München, 1938., 36. oldal, v.ö. Fehling, Michael: Zur Reform der Daseinvorsorge am Beispiel des öffentlichen Personennahverkehrs, Die Verwaltung, 1/2001.

³² Ebből a szempontból különösen a következő reformtörvények emelendők ki: Vasúttörvény (Eisenbahnneuordnungsgesetz, 1993. 12. 27.), Telekommunikációs törvény (Telekommunikationsgesetz, 1996. 07. 25.), Postatörvény (Postgesetz, 1997. 12. 22.), Energiagazdálkodási törvény (Energiewirtschaftsgesetz, 1998. 04. 24.)

³³ Creifelds, Carl: Rechtswörterbuch, München, 1999., 821. oldal

³⁴ Maurer, H.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 1997.

³⁵ § 2 Abs. 2 BauGB - Baugesetzbuch

³⁶ Zivier, Ernst-R.: Die Berliner Verwaltung im Reformprozess, Landes- und Kommunalverwaltung, München, 9/1999., v. ö. Kunig, Philip: Berlin, Hauptstadt, Landes- und Kommunalverwaltung, München, 9/1999., Mueller-Thuns, Joerg/Schubert, Matthias: Aufbau der Verwaltung in Berlin, Landes- und Kommunalverwaltung, München, 6/1999.

³⁷ Lüder, K.: Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor, DÖV, 1996., 95. oldal

³⁸ § 62 BGB - Bürgerliches Gesetzbuch

³⁹ Maunz/Zippelius: Deutsches Staatsrecht, 29. Auflage, München, 1994.

⁴⁰ Balázs István: Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre, in: Válogatott tanulmányok, MKI, Bp., 1992.

⁴¹ A Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet XXII. Kongresszusa – Bécs 1992. július 13-17., Lásd Balázs István: Közigazgatás a 90-es években: tendenciák és újítások, Magyar Közigazgatás, 1992. 9. szám

⁴² Balázs István: Az állam jellegének újragondolása a társadalmi és gazdasági változások és fejlődés tükrében, Magyar Közigazgatás, 1993. 9. szám

-
- ⁴³ Verebélyi Imre: A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai, Magyar Közigazgatás, 1995. 2. szám
- ⁴⁴ Balázs István: Közigazgatás a 90-es években: tendenciák és újtások, Magyar Közigazgatás, 1992. 9. szám, v. ö. Zupkó Gábor: Reformfolyamatok az önkormányzati közszolgáltatások területén, Magyar Közigazgatás, 2001. 5. szám
- ⁴⁵ Vadál Ildikó: Korszerű közigazgatás – avagy: kényszer szülte megoldások a közszolgáltatások megszervezésében, Magyar Közigazgatás, 2000. 1. szám
- ⁴⁶ Balázs István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai, Magyar Közigazgatás, 2000. 7. szám
- ⁴⁷ Budäus, Dietrich/Finger, Stefanie: Stand und Perspektiven... hiv. mű. 330. oldal
- ⁴⁸ Regierungsprogramm „Moderner Staat – moderne Verwaltung” („Die Verwaltung muß mehr leisten und weniger kosten”), Lásd Battis, Ulrich: Hergebrachte Grundsätze versus Ökonomismus: Das deutsche Beamtenrecht in der Modernisierungsfälle?, DÖV, 8/2001., 309. oldal
- ⁴⁹ Weidmann, Thomas: Verwaltungsreform und öffentliches Dienstrecht, Verwaltungsrundschau, 3/1999., 90. oldal
- ⁵⁰ Naschold, Frieder: Modernisierung des Staates: zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 1994., 21-25. oldal
- ⁵¹ Czerwick, Edwin: Die „Demokratisierung” des Verwaltungspersonals in der BRD, Verwaltungsrundschau, 2/2001., 45-48. oldal
- ⁵² Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München, 1968., 280. oldal
- ⁵³ König, Klaus: Modernisierung von Staat und Verwaltung, Baden-Baden, 1997., 551. oldal
- ⁵⁴ Penski, Ulrich: Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung.....hiv. mű
- ⁵⁵ Naschold, Frieder: Modernisierung des Staates zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin, 1995., 47. oldal
- ⁵⁶ Balázs István: Közigazgatás a 90-es években: tendenciák és újtások, Magyar Közigazgatás, 1992. 9. szám
- ⁵⁷ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, Budapest, 1942., 72. oldal
- ⁵⁸ Magyary Zoltán: A mai magyar közigazgatás lényege és feladatköre, in: A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1874-1947., Budapest, 1988., 327-328. oldal
- ⁵⁹ Állam- és Jogtudományi Enciklopédia, Budapest, 1980., 153-164. oldal
- ⁶⁰ Berényi Sándor: Közigazgatás a modern társadalmakban, Budapest, 1990., 123-125. oldal
- ⁶¹ Raft Miklós: A tanácsrendszer továbbfejlesztésének perspektívái, in: A tanácsrendszer negyedszázada (Tanulmányok, szerk.: Kovács Tibor), Bp., 1976., 279. oldal
- ⁶² Public administration in the 1970: with special reference to the United Nations Public Administration Programme, International Review of Administrative Sciences, 3/1971., 161. oldal
- ⁶³ Ádám Antal: A közigazgatás alkotmányos ellenőrzése, in: ...89. oldal
- ⁶⁴ Balázs István: Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre, in: Válogatott tanulmányok, MKI, Budapest, 1992., 150. oldal
- ⁶⁵ Balázs István: Az állami szerepkörök a fogyasztói társadalomban és a piacgazdaságban, in: Adalékok a közigazgatás reformjához, MKKI, Budapest, 1992., 17-18. oldal
- ⁶⁶ 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat 6/a)

- ⁶⁷ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás, Budapest-Pécs, 1999., 22. oldal
- ⁶⁸ A Francia Köztársaság 1958. évi Alkotmányának (utolsó módosítás: 1999. július 8.) 2. Cikke
- ⁶⁹ Ezt az az elgondolás is alátámasztani látszik, amely szerint a francia megyék területének határait eredetileg úgy alakították ki, hogy a prefektúrától indulva lóháton egy nap alatt a megye legtávolabbi sarka is elérhető legyen.
- ⁷⁰ Elnevezésük 1982-1988. között „*commissaire de la république*” volt.
- ⁷¹ Ez lehet a közigazgatási bíróság (*tribunal administratif*) vagy a – viszonylag újonnan alapított számvevő kamara (*chambre régionale des comptes*).
- ⁷² Weis István: Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba, in: A korszerű közszolgálat útja, 2. kötet, Bp., 1936., 116. oldal
- ⁷³ Napóleon első konzulként 1800. február 17-én adta ki az új közigazgatási területbeosztásról szóló törvényt, amely a bürokratikus centralizmus elveit érvényesítette. Az országot megyékre, járásokra és községekre osztotta fel. A megyék élén az általa kinevezett prefektus, a járások élén az alprefektus (*sous-préfet*) állt. A közigazgatás legalsóbb szintjén szintén az általa kinevezett polgármester (*maire*) igazgatott. A törvény elsöpörte az önkormányzati autonómiát: „amelyre – azt mutatta a forradalom – az emberek még nem voltak alkalmasak, hiányzott az a kultúrfok, amely önkormányzati életet minden kapcsolatban és az állam irányításától függetlenül lehetővé tett volna.” Lásd Hajnal István: Az újkor története, Bp., 1936. 632. oldal
- ⁷⁴ Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet, Szeged, 1991., 29. oldal
- ⁷⁵ Walter Tibor: Franciaország közigazgatása, Magyar Közigazgatás, 2000. 6. szám
- ⁷⁶ **Regionális szinten működő dekoncentrált szervek:** D.I.R.E.N., a regionális környezetvédelmi igazgatóság (*direction régionale de l'environnement*), D.R.I.R.E., a regionális ipari, kutatási és környezetvédelmi igazgatóság (*direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement*), D.R.E., a regionális építészeti igazgatóság (*direction régionale de l'équipement*), D.R.A.C., a regionális kulturális ügyek igazgatósága (*direction régionale des affaires culturelles*). A régió prefektusának alárendeltségében működik még a S.G.A.R.E., a regionális és európai ügyek főtitkársága (*secrétariat général pour les affaires régionales et européennes*).
Megyei illetékességű dekoncentrált szervek: D.D.E. megyei építészeti igazgatóság (*direction départementale de l'équipement*), D.D.A.F., a megyei mezőgazdasági és vadászati igazgatóság (*direction départementale de l'agriculture et de la forêt*) és a D.D.A.S.S., a megyei szociális és egészségügyi igazgatóság (*direction départementale de l'action sanitaire et sociale*).
- ⁷⁷ Sonnenberg, Hans-Jürgen/Autexier, Christian: Einführung in das französische Recht, 3. Auflage, Heidelberg, 2000., 66-70. oldal
- ⁷⁸ Sonnenberg, Hans-Jürgen/Autexier, Christian: Einführung... hiv. mű, 68. oldal
- ⁷⁹ Az önkormányzatok működését a „*Code général des collectivités territoriales*” – CCT (1996.) szabályozza. A korábbi szabályozást egy 1982-es törvény tartalmazta, amely akkor még a tradicionális állami felügyeletet (*tutelle*) rögzítette.
- ⁸⁰ A megyék száma jelenleg 96, ehhez járul még 4 tengeren túli megye. A 100 *département* 337 *arrondissement*-t és 3838 *kanton*-t foglal magában.
- ⁸¹ Pl. Bas-Rhin megye 7 *arrondissement*-ből (Hagenau, Molsheim, Saverne, Séléstat-Erstein, Strasbourg-Compagne, Strasbourg-Ville, Wissembourg) és 44 *kanton*-ból áll.
- ⁸² A 22 francia régiót az 1950-es években tervezési célokból hozták létre, 1964-ben élükre „szuperprefektus” (*préfet de région*) került és megyéket koordináló funkciót kaptak. A gazdaságfejlesztésben játszott szerepük 1972-ben erősödött meg és az 1982-es decentralizációs törvények nyomán váltak képviseleti egységekké, alkotmányos státuszuk azonban nincs.

⁸³ A francia regionalista mozgalmak középpontjában leginkább a múlt feltámasztása állt és az adott terület történelme, irodalma, folklórja stb. értékeit hangsúlyozta. A múlt felé forduló partikularizmus jellemezte.

⁸⁴ Lásd Freeman, Oliver: Régionalisme et régionalisation en Europe in: Europe: Traditions and New Trends, (szerk.: James Slugocki), Europa Centre for Regional and Ethnic Studies, Geneva, 1993.

⁸⁵ A Francia Köztársaság Alkotmányának 72. Cikke

⁸⁶ Temesi István: A választott önkormányzati régiók helye és szerepe az EU tagállamaiban, Kézirat, Bp., 2000., 10. oldal

⁸⁷ A Francia Köztársaság Alkotmányának 72. Cikke

⁸⁸ A regionális tanács képviselőinek (*conseillers régionaux*) száma kétszerese plusz egy fő a régióban megválasztott parlamenti képviselők számának. Pl. Conceil Régional d'Alsace (Elzászi Regionális Tanács) összesen 47 tagú (23x2+1).

⁸⁹ A bizottság működésével kapcsolatban lásd Pierre Merlin (szerk.): Dictionaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement, Paris 1988. 90. oldal. (A bizottság összetétele: 35 % munkavállalók képviselői, 25 % jelentősebb regionális szervezetek képviselői pl. családszövetség, regionális megbízott pénztár, idegenforgalmi bizottság, és 5 % olyan személyek, akiket közéleti aktivitásuk alapján választanak ki.

⁹⁰ Lásd Balme, Richard: The French Region as a space for Public Policy, in: Regions in Europe (szerk.: Patrick Le Galés- Christian Lequesne), Routledge, London, 1998., 181. oldal

⁹¹ A régiók általában 2-8 megyéből állnak, népességük két szélső határa 100 ezer és 10 millió. Francia európai területén a régiók száma 22, amelyhez hozzá kell számítani azt a 4 tengeren. túli megyét (Martinique, Guadeloupe, Réunion, Guyane), amelyek szintén régiós jogállással rendelkeznek. (Lásd ehhez Jean-Pierre Muret: Connaitre le Conseil Régional, Paris, 1993., 93. oldal.) A legnagyobb területű francia régió: 45.348 km². (Midi-Pyrennées), a legkisebb területű francia régió pedig 8.280 km² (Elzász). Átlagterület: 24.700 km². A legnépesebb francia régió: 10.660.554 lakos (Ile-de France). A legkevesebb lakosa Limousin régióknak van: 722.850.

⁹² Balázs István: Változások és reformok a francia területi közigazgatásban 1982-1985 között, Állam és Igazgatás, 1986., 7. szám, 622. oldal

⁹³ Az elnevezés az EU egységes területi statisztikai osztályozási rendszere (NUTS) az EK regionális problémáinak és regionális gazdasági kapacitásának vizsgálatára. Az Eurostat által kidolgozott rendszer 3 regionális (NUTS 1-3) és 2 lokális (NUTS 4-5) szintet különböztet meg, amelynek ugyan közvetlen jogi alapja nincs, de a strukturális alapok feladatairól szóló 2052/1988. sz. EK Tanácsi Rendelet a strukturális alapok elosztásánál a célterületek meghatározásához ezeket használja, valamint ezek képezik alapját a regionális társadalmi-gazdasági elemzéseknek és statisztikai adatgyűjtéseknek. (Az EK Tanácsának rendelete alapján az EU régióinak társadalmi és gazdasági helyzetének és fejlődésének értékelésénél a NUTS 2 szintet alkalmazzák.)

⁹⁴ A Spanyol Királyság 1978. december 29-i Alkotmányának (utolsó módosítás: 1992. augusztus 27-én) 1. Cikke.

⁹⁵ Szilágyi István: Önkormányzatok az államban, Comitatus, 1995. 10. szám

⁹⁶ Más forrás szerint számuk 8.082, Lásd: Mihajlov, Dobromir: Tájékoztató adatok az európai országok helyi és területi közigazgatási rendszeréről, Kézirat, Bp., 1995.

⁹⁷ A 17 autonóm közösség: Baszkföld, Katalónia, Galícia, Andalúzia, Asztúria, Kantabria, Rioja, Murcia, Valenciái közösség, Aragónia, Kasztília-La Mancha, Kanári-szigetek, Navarra, Extremadura, Baleári-szigetek, Madridi Autonómia, Kasztília-León.

⁹⁸ Giro-Szász András: A XXI. századi közigazgatás és regionális politika Spanyolországban, Magyar Közigazgatás, 2000. 9. szám

⁹⁹ A Spanyol Királyság Alkotmányának 137. Cikke

¹⁰⁰ Szilágyi István: Önkormányzati rendszer Spanyolországban, Magyar Közigazgatás, 1993. 3. szám

¹⁰¹ Az Olasz Köztársaság 1947. december 27-i Alkotmányának (utolsó módosítás: 200. január 20.) 1. Cikke

¹⁰² Fischel, Eduard: Die Verfassung Englands, 2. Auflage, Berlin, 1864., 250-258. oldal

¹⁰³ Fischel, Eduard: Die Verfassung..... hiv. mű, 1864., 256. oldal

¹⁰⁴ Greenwood, J./Wilson, D.: Public Administration in Britain, 2nd ed., 1989.

¹⁰⁵ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika hiv. mű 58. oldal

¹⁰⁶ Lőrincz Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változása a fejlett tőkés országokban, in: Állam és igazgatás, 1984. 1. szám

¹⁰⁷ Az NSZK 1949. május 23-i Alaptörvényének (*Grundgesetz – GG*) (utolsó módosítás: 1998. július 16.) 20. Cikke. Szövetségi tartományok (*Bundesländer*): Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, valamint Berlin, Bremen, Hamburg „városállamok”.

¹⁰⁸ Giese, Friedrich: Allgemeines Staatsrecht, Tübingen, 1948., 55. oldal

¹⁰⁹ Néhány példa a bajor tartományi hivatalokra, Lásd: Becker, Ulrich/Heckmann, Dirk/Kempen, Bernhard/Manssen, Gerrit: Öffentliches recht in Bayern, München, 2000., 40. oldal

- Bayerisches Landesamt für Verfassungsschutz in München.
- Bayerisches Landeskriminalamt in München,
- Bayerische Grenzpolizei in München,
- Landesbeauftragter für den Datenschutz in München,
- Bayerisches Landesamt für Umweltschutz in München,
- Oberfinanzdirektionen in München und Nürnberg.

¹¹⁰ Püttner, Günter: Kommunalrecht Baden-Württemberg. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, 1993., 32. oldal

¹¹¹ Püttner, Günter: Kommunalrecht hiv. mű, 21. oldal

¹¹² Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht, 1. Auflage, Baden-Baden, 1994., 59. oldal

¹¹³ Verfassung des Freistaates Bayern (BV) Art. 11 Abs. 2, és Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) Art. 1

¹¹⁴ Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG), BayVerf. Art. 11 Abs. 4, Lásd: Püttner, Günter: Kommunalrecht Baden-Württemberg, Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar, 1993., 20. oldal

¹¹⁵ Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO) Art. 1 Abs. 1

¹¹⁶ Walter Tibor: Az állam és a kommunális önkormányzatok működésének és kapcsolatának főbb vonásai Németországban, Magyar Közigazgatás, 1997. 12. szám

¹¹⁷ Verfassung des Freistaates Bayern (BV), Art. 83., Abs. 4

¹¹⁸ Hendler, Reinhard: Staatsorganisationsrecht, Boomberg, 1999., 62-63. oldal

¹¹⁹ Verfassung des Freistaates Bayern (BV), Art. 83 Abs. 4

¹²⁰ Walter Tibor: Az állam és a kommunális önkormányzatok működésének és kapcsolatának főbb vonásai Németországban, Magyar Közigazgatás, 1997. 12. szám

¹²¹ Frido Wagener, a közigazgatás szükséges reformjával kapcsolatos álláspontja szerint az alsó szintű igazgatási egységek legalább 5.000-8.000 lakosságszámot, a középszinten legalább 30.000 és a járásokban legalább 100.000, de lehetőség szerint 200.000-300.000 főt kellene elérni. Véleménye szerint a közigazgatás optimális teljesítőképessége, hatékonysága a professzionális közigazgatás

csak így biztosítható. Wagener és mások szorgalmazták a járások és községek összevonását „nagyjárasok” és „nagyközségek” formájában. Lásd: Püttner, Günter: Kommunalrecht Baden-Württemberg, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar, 1993., 22. oldal

¹²² Müller, Hermann: A baden-württembergi községi reform, Magyar Közigazgatás, 1996. 5. szám

¹²³ Knemeyer, Franz-Ludwig: Bayerisches Kommunalrecht.....hiv. mű, 80. oldal

¹²⁴ Benz, Arthur: German regions in the European Union, in: Regions in Europe (szerk. Patrick Le Galés/Christian Lequesne), London, 1998.

¹²⁵ A legnagyobb területű igazgatási körzet: Oberbayern (17.500 km²).
A legkisebb területű igazgatási körzet: Trier (5.000 km²),
A legnépesebb igazgatási körzet: Düsseldorf (5.300.000 lakos),
A legkisebb lakosságszámú igazgatási körzet: Trier (500.000 lakos).

¹²⁶ Az Osztrák Köztársaság 1920. november 10-i és 1929. december 7-i Szövetségi Alkotmányának 1. Cikke (utolsó módosítás: 1999. augusztus 13.) Szövetségi tartományai [2.Cikk (2)]: Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien.

¹²⁷ Az Osztrák Köztársaság Alkotmánya 102. Cikk (1)-(2), v.ö. Schäffer, Heinz: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeetze, München, 2001.

¹²⁸ Kantonok: Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Appenzell, St. Gallen, Grisons, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchatel, Genf és Jura. Unterwalden, Basel és Apazell félkantonok.

¹²⁹ A Dán Királyság 1953. június 5-i Alkotmányának 2. Cikke

¹³⁰ Rowat, Donald C. (szerk.): Public Administration in Developed Countries: A Comparative Study, New York, 1990.

¹³¹ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika..... hiv. mű, 64. oldal

¹³² Finnország 2000. március 1-i Alkotmányának 1. Cikke

¹³³ A Svéd Királyság 1975. január 1-i Alkotmányának (utolsó módosítás: 1995. január 1.) 1. Cikke

¹³⁴ Bede-Szabó Gábor: Svédország, in: Önkormányzatok Nyugat-Európában, MKI, Bp., 1990.

¹³⁵ Bede-Szabó Gábor: Svédország és a regionalizmus, Magyar Közigazgatás, 2001. 11. szám

¹³⁶ Sente Zoltán: A központi-helyi kormányzati viszonyok intézményes formái Európában, Magyar Közigazgatás, 1996. 10. szám

¹³⁷ Balázs István: A területi államigazgatás átfogó reformjáról, Magyar Közigazgatás, 1995. 12. szám

¹³⁸ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika.... hiv. mű, 26-27. oldal

¹³⁹ 1100/1996. (X.2.) Kormányhatározat 13.

¹⁴⁰ 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat 4/c)

¹⁴¹ 1100/1996. (X.6.) Kormányhatározat 12.

¹⁴² Molnár Miklós: A közigazgatási alkotmányosság néhány elméleti problémája, Jogtudományi Közlöny, 1993. 1. szám

¹⁴³ Molnár Miklós: A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról, Magyar Közigazgatás, 1995. 4. szám

¹⁴⁴ Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának néhány kérdése, Magyar Közigazgatás, 1994. 10. szám

- ¹⁴⁵ Alkotmány 41. § (1) bekezdés szerint: „A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.”
- ¹⁴⁶ Szoboszlai György-Wiener György: Az állami területbeosztás politikonómiai kérdései, Jogtudományi Közlöny, 1980. 6. szám
- ¹⁴⁷ 1057/2001. (VI.21.) Kormányhatározat I/2. b)-c)
- ¹⁴⁸ 2171/1996. (VII.10.) Kormányhatározat 2/c)
- ¹⁴⁹ Balázs István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai, Magyar Közigazgatás, 2000. 7. szám
- ¹⁵⁰ Virág Rudolf: A közigazgatás fejlesztésének egyes kérdései, Hírlevél/Módszertan az önkormányzatoknak, 1999. 8. szám
- ¹⁵¹ Ádám Antal: A közigazgatás alkotmányos ellenőrzése hiv. mű 88. oldal
- ¹⁵² Verebélyi Imre: A magyar közigazgatás modernizációja, Magyar Közigazgatás, 1992. 11. szám
- ¹⁵³ Walter Tibor: A közigazgatás modernizációja az NSZK-ban, (a Magyar Közigazgatás felkérésére írt, még nem publikált kézirat), 2001. szeptember
- ¹⁵⁴ Balázs István 2000. október 11-én tartott előadása a Baranya Megyei Államigazgatási Kollégium ülésén.
- ¹⁵⁵ Balázs István: Az államigazgatás területi szervei és továbbfejlesztésük perspektívái, in: A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése (Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez, szerk.: Fogarasi József), Bp., 1996., 58. oldal
- ¹⁵⁶ 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat 5/b)
- ¹⁵⁷ 1105/1995. (XI.1.) Kormányhatározat, 1027/1996. (IV.3.) Kormányhatározat
- ¹⁵⁸ 1100/1996. (X.2.) Kormányhatározat a közigazgatás korszerűsítéséről
- ¹⁵⁹ Verebélyi Imre: A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai, Magyar Közigazgatás, 1995. 2. szám
- ¹⁶⁰ Balázs István: A magyar helyi önkormányzati rendszer működésének főbb tapasztalatai és továbbfejlesztésük lehetséges alternatívái, in: Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról (szerk.: Csefkó Ferenc-Pálné Kovács Ilona), Pécs, 1993., 181. oldal
- ¹⁶¹ 1105/1995. (XI.1.) Kormányhatározat 2/b.
- ¹⁶² 1105/1995. (XI.1.) Kormányhatározat 1/a)-b), 2/a)-b), 3/a)
- ¹⁶³ 1027/1996. (IV.3.) Kormányhatározat 2/e)
- ¹⁶⁴ 2171/1996. (VI.10.) Kormányhatározat 1/a)-b)
- ¹⁶⁵ Bösz Endréné Weber Aranka-Varga Tibor: A Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, mint szakmailag önálló szakigazgatási szerv, Magyar Közigazgatás, 1997. 11. szám
- ¹⁶⁶ Verebélyi Imre: Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól, Magyar Közigazgatás, 1998. 6. szám
- ¹⁶⁷ 1094/1996. (VIII.30.) Kormányhatározat 5/a)
- ¹⁶⁸ 1027/1996. (IV.3.) Kormányhatározat 2/c)
- ¹⁶⁹ 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat I. 1. a)
- ¹⁷⁰ 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat II. 4.

-
- ¹⁷¹ 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat II. 2. d.
- ¹⁷² 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat II. 4.
- ¹⁷³ 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat I. 1. d)
- ¹⁷⁴ Kiezun, Witold: A világban lezajló közigazgatási reformok általános kérdései, Magyar Közigazgatás, 1992. 5. szám
- ¹⁷⁵ Berényi Sándor: Közigazgatás a modern társadalmakban, Bp., 1990., 26. oldal
- ¹⁷⁶ Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog, Bp., 1998., 157. old.
- ¹⁷⁷ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3. Cikkely 1. pont
- ¹⁷⁸ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás Bp., 1942, in: A közigazgatás fejlesztése és szervezése. (Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából.) Bp., 1988., 340. oldal
- ¹⁷⁹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás... hiv. mű, 341. old.
- ¹⁸⁰ Schulze, Hermann: Das preußische Staatsrecht, Leipzig, 1888., 437. oldal
- ¹⁸² Dieckmann, Carl: Verwaltungsrecht, Berlin 1926. 597. oldal
- ¹⁸³ Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás, Pécs, 1995., 2. oldal
- ¹⁸⁴ Stober, Rolf: Kommunalrecht in der BRD, 2. Auflage, 1992., 30. oldal
- ¹⁸⁵ Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht..... hiv. mű, 12. oldal
- ¹⁸⁶ A Kernbereich-teória elsőként 1929-ben, majd 1952-ben a szövetségi alkotmánybíróság ítéletében (Offenbach-Urteil, 1952. március 20. BverfGE 1,S. 167 ff.) jelent meg. Az újabb idők legfontosabb döntése a Rastede-határozatban (Rastede-Beschluss, 1988. november 23., BverfGE 79,S. 127 ff.) az alkotmánybíróság arra utal, hogy nincs rögzített közösségi feladt-katalógus, de vannak helyi karakterű községtypikus ügyek. Az önkormányzati jogok lényegi tartalmát azonban nem sikerült tisztázni. Lásd: Püttner, Günter: Kommunalrecht.....hiv. mű, 27. oldal
- ¹⁸⁷ Lásd: Knemeyer/Wehr: Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und Art. 28 Abs. 2 GG in der Rechtssperchung des Bundesverfassungsgerichts, Verwaltungsarchiv, München, 3/2001, 322. oldal. Az említett alkotmánybírósági döntések a következők: BverfG Urteil vom 18.7.1967, BverfG 22, 180 (203), Urteil vom 4.3. 1976, BverfG 39, 96 (109), BverfG Urteil vom 31.10.1990, BverfGE 83, 363 (375), Beschluss vom 7.2.1991, BverfGE 86, 148 (215), Beschluss vom 18.10.1994., DVBl 1995, 286 (287).
- ¹⁸⁸ Schmidt/Aßmann: Kommunalrecht in Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 1999., v.ö. Bethge, H.: Das Selbstverwaltungsrecht in Spannungsfeld zwischen institutioneller garantie und grundrechtlicher Freiheit
- ¹⁸⁹ Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez, Magyar Közigazgatás, 1994. 1. szám
- ¹⁹⁰ Ádám Antal: Észrevételek az önkormányzati.....hiv. mű
- ¹⁹¹ Herzog, Roman: Staat und Recht im Wandel, Goldbach, 1993., 114. oldal
- ¹⁹² BayVerfGH (Bajor Alkotmánybíróság) 41, 140/145, 157-160.
- ¹⁹³ Lissack, Gernot: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach bayerischem Verfassungs- und Verfassungsprozeßrecht, Berlin, 1999., 76. oldal
- ¹⁹⁴ Pálné Kovács Ilona: Lokális autonómia..... hiv. mű

¹⁹⁵ Lásd: Schmidt Péter különvéleménye a 4/1993. (II.12.) AB határozathoz

¹⁹⁶ Az itt említett felosztás felbukkan a német kommunális jogban is. A dualista önkormányzati feladatstruktúra szerint különbség van eredeti (originäre, weisungsfrei Aufgaben) valamint az állam által átruházott "utasítási joggal terhelt" (Weisungsaufgaben) önkormányzati feladatok között. Lásd Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden, 1994., 137. oldal. A „feladatdualizmus” a kommunák és az állam viszonyában a XIX. század elején bekövetkezett változásokból fakad. A kommunák eredetileg csupán helyi közfeladatokat láttak el, a XIX. század elejéről azonban az állam egyre több állami feladatot is átruházott. Lásd: Knemeyer, Franz-Ludwig: Bayerisches Kommunalrecht, 9. Auflage, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden, 1996. 115. oldal

¹⁹⁷ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika... hiv. mű, 27. oldal

¹⁹⁸ Art. 11 II 1 BV (Bajor Szabadállam Alkotmánya), v.ö. Lissack, Gernot:.... hiv. mű, 174. oldal

¹⁹⁹ Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái, Bp., 1963., 157. oldal

²⁰⁰ Kiss László: Önkormányzati képviselők kézikönyve, Bp., 1991., 49. oldal

²⁰¹ Kiss László: Önkormányzatok - önkormányzás, önkormányzati alapjogok, In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből, Pécs, 1996., 384. oldal

²⁰² Ma még vitatott, hogy az önkormányzatok részei-e a hatalommegosztásnak. Az elméleti viták abban azonban nyugvópontonra jutottak, hogy az önkormányzatok részei az állami mechanizmusnak és nem azon kívüli hatalmi alakzatok (Lásd: Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése I-II., Jogtudományi Közöny, 1993. 7. szám; Balogh Zsolt: Önálló hatalmi ág, vagy a végrehajtó hatalom része? Társadalmi Szemle, 1991. 10. sz.; Kiss László: Önkormányzati képviselők kézikönyve, Budapest, 1991., 37. old.)

²⁰³ Ivancsics Imre: A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái, Magyar Közigazgatás, 1994. 3. szám

²⁰⁴ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, Budapest, 1942., in: A közigazgatás fejlesztése és szervezése (Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából), Budapest, 1988., 339-340. oldal

²⁰⁵ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás...hiv. mű, 343. oldal, (Lásd még: Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Bp., 1976., 119. oldal)

²⁰⁶ Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás...hiv. mű, 229. oldal, v.ö. Mocsáry Lajos: Az állami közigazgatás, Bp., 1890., 133. oldal

²⁰⁷ Püttner, Günter: Kommunalrecht Baden-Württemberg, Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar, 1993.. 19. oldal

²⁰⁸ Az „önkormányzati test” kifejezés a német szakirodalom által használatos „Körper der Selbstverwaltung” szó szerinti fordítása., v.ö. Schulze, Hermann: Das preussische Staatsrecht, Leipzig, 1888., 439. oldal, Kelsen, Hans: Az államelmélet alapvonalai, Miskolc, 1997., 69-77. oldal

²⁰⁹ Stein von, Lorenz: Verwaltungslehre, 2. Auflage, Stuttgart, 1869., 33-34. oldal

²¹⁰ Knemeyer, Franz-Ludwig: Local government in Germany, in: International Review of Administrative Sciences, Brussel, 1983., 49/2.

²¹¹ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika..... hiv. mű, 18. oldal

²¹² Pálné Kovács Ilona: Regionális politika..... hiv. mű, 15. oldal

²¹³ Thieme, Werner: Einführung in die Verwaltungslehre, 4. Auflage, 1984., 86. oldal

²¹⁴ Pálné Kovács Ilona: Politizáló helyi önkormányzatok, Állam és Igazgatás, 1991. 11. szám

- ²¹⁵ Montesquieu: De l'Esprit des Lois, 1748. „Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir”, v.ö. Forsthoff, Ernst: Montesquieu – Vom Geist der Gesetze Tübingen, 1957. „Um den Mißbrauch der Macht zu verhindern, muß vermöge einer Ordnung der Dinge die Macht der Macht Schranken setzen” (Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.)
- ²¹⁶ Both-Csizmadia-Hajdú-Horváth-Nagyné (szerk.: Horváth Pál): Egyetemes állam- és jogtörténet, Bp., 1984., 94-95. oldal
- ²¹⁷ Schodder, Thomas: Föderative Gewaltenteilung in der BRD. Eine Untersuchung ihrer gegenwärtigen Wirkungen und Probleme, Frankfurt, 1989., 3. oldal
- ²¹⁸ Locke, John: Two Treatises on Government, 1690. Locke elméletének lényege: „ballancing the power of government by placing several parts of it in different hands.”
- ²¹⁹ Szabó Gábor: A dekoncentráció helye és szerepe a magyar közigazgatás rendszerében, Magyar Közigazgatás, 1995. 7-8. szám
- ²²⁰ Ivancsics Imre: Az önkormányzatok feladat- és hatáskör telepítésének korszerűsítése, in: Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról, Pécs, 1993., 184. oldal
- ²²¹ Ivancsics Imre: A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái, Magyar Közigazgatás, 1994. 3. szám
- ²²² Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése, Jogtudományi Közlöny, 1993. 6. szám
- ²²³ Schodder, Thomas: hiv. mű 5. oldal
- ²²⁴ Sári János: A hatalom területi megosztása, Jogtudományi Közlöny, 1990. 7-8. szám
- ²²⁵ Sente Zoltán: hiv. mű
- ²²⁶ Knemeyer, Franz-Ludwig: Bayerisches Kommunalrecht, 9. Auflage, 1996., 34. oldal
- ²²⁷ Püttner, Günter: Kommunalrecht hiv. mű, 19-20. oldal
- ²²⁸ Scholler, H.: Grundzüge des Kommunalrechts in der BRD, Heidelberg, 1990., 90. oldal
- ²²⁹ Csefkó Ferenc: Az önkormányzatokat érintő alkotmányi szabályozás, in: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása, (Tanulmányok, szerk.: Verebéli Imre) Bp., 1996., 109. oldal
- ²³⁰ Sükösd Ferenc: Az önkormányzatok új alkotmányi szabályozása, in: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása (szerk.: Verebéli Imre) Bp., 1996., 331. oldal, v.ö. Wiener György: Alkotmányozás és önkormányzatiság Nyugat-Európában, Comitatus, 1993. 3-5. szám
- ²³¹ Csefkó Ferenc: A helyi hatalom trónfosztása, Népszabadság 2002. február 14-i száma
- ²³² Zongor Gábor: Tíz év után, előttünk az önkormányzó Magyarország, Önkormányzat 2000. augusztusi szám. Zongor Gábor véleményét látszik igazolni, hogy az MSZP választási programja 1994-ben még úgy foglalt állást: „Az önkormányzatok a hatalommegosztás rendszerében önálló hatalmi ágaként működjenek...” Ld. www.marfai.hu
- ²³³ Ivancsics Imre: A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái, Magyar Közigazgatás, 1994. 3. szám
- ²³⁴ Balogh Zsolt: Önálló hatalmi ág vagy a végrehajtó hatalom része? Társadalmi Szemle, 1991. évi 10. szám
- ²³⁵ Verebéli Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai, in: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása (szerk.: Verebéli Imre) Bp., 1996., 40-41. oldal
- ²³⁶ Sári János: A hatalommegosztás, Bp., 1995.

-
- ²³⁷ Sári János: A hatalom területi megosztása, Jogtudományi Közlöny, 1990., 7-8. szám
- ²³⁸ Balázs István: Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre, Válogatott tanulmányok, MKI, Bp., 1992.
- ²³⁹ Velkey Gábor: Önkormányzás a helyi kormányzatokban, Magyar Közigazgatás 1993. 10. szám, v. ö. Pálné Kovács Ilona: A helyi hatalom határai, in: Helyi társadalom, gazdaság, politika (Tanulmányok az önkormányzatokról, szerk.: Csefkó Ferenc) Pécs, 1992., 61. oldal
- ²⁴⁰ Kelsen, Hans: Az államelmélet alapvonalai, Miskolc, 1997., 71. oldal
- ²⁴¹ Pálné Kovács Ilona: Politizáló helyi önkormányzatok, Állam és Igazgatás, 1991. 11. szám
- ²⁴² Pálné Kovács Ilona: A lokális autonómia anatómiája, in: Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról (szerk.: Csefkó Ferenc-Pálné Kovács Ilona), Pécs, 1993., 10-29. oldal
- ²⁴³ Szoboszlai György: Az önkormányzatok alkotmányos helyzete, Közigazgatási Füzetek 13. (szerk.: Balázs István-Kökényesi József) MKKI, Bp., 1993/8.
- ²⁴⁴ Kilényi Géza: Az alkotmánybíróság és az önkormányzatok, Magyar Közigazgatás, 1992. 12. szám
- ²⁴⁵ Kukorelli István: Az önkormányzat esélyei négy évtized távlatából, Alkotmányjogi Füzetek, Bp., 1990. 7-8. szám
- ²⁴⁶ Verebéli Imre: A tanácsai önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai. A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja, Bp., ÁSZI, 1988., 16.
- ²⁴⁷ Zongor Gábor: Tíz év után, előttünk az önkormányzó Magyarország, Önkormányzat, 2000. augusztusi szám
- ²⁴⁸ Gombár Csaba: Helyi hatalom Magyarországon?
- ²⁴⁹ Magyary Zoltán:hiv. mű, 336. oldal
- ²⁵⁰ Magyary Zoltán:hiv. mű, 336-338. old.
- ²⁵¹ Kelsen, Hans: Az államelmélet alapvonalai, Miskolc, 1997., 70. oldal
- ²⁵² Verebéli Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai, in: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása (szerk.: Verebéli Imre), Bp., 1996., 40-41. oldal
- ²⁵³ Lőrincz Lajos: Magyar Közigazgatás: Dilemmák és perspektívák, Bp., 1988., 33-34. old.
- ²⁵⁴ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika.... hiv. mű, 75. oldal
- ²⁵⁵ Dobromir, Mihajlov: Tájékoztató adatok az európai országok helyi és területi közigazgatási rendszeréről, MKI, Bp., 1995.
- ²⁵⁶ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika hiv. mű, 19. oldal
- ²⁵⁷ Sente Zoltán: A központi-helyi kormányzati viszonyok intézményes formái Európában, Magyar Közigazgatás, 1996. 10. szám
- ²⁵⁸ Balázs István: A területi államigazgatási szervek átfogó reformjáról, Magyar közigazgatás, 1995. 12. szám
- ²⁵⁹ Pálné Kovács Ilona: Regionalizáció.... hiv. mű, 18. oldal
- ²⁶⁰ Balázs István: Az állam jellegének újragondolása, Magyar Közigazgatás, 1993. 9. szám
- ²⁶¹ Grimm, Dieter (Hrsg.): Einführung in das öffentliche Recht – Verfassung und Verwaltung – Heidelberg, 1985., 134-135. oldal

-
- ²⁶² Magyary Zoltán:hiv. mű, 342. oldal
- ²⁶³ 1949. évi XX. törvény 44/A. §
- ²⁶⁴ Weis István: Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba, in: A korszerű közzszolgálat útja, 2. kötet, Budapest, 1936., 132. oldal
- ²⁶⁵ Szabó Gábor: Decentralizáció vagy dekoncentráció? Comitatus, 1994. 2. szám
- ²⁶⁶ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika hiv. mű, 19. oldal
- ²⁶⁷ Szabó Gábor: Decentralizáció hiv. mű
- ²⁶⁸ Ivancsics Imre: A dekoncentrált szervek helye a területi igazgatásban in: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, Bp., 1996., 187. oldal
- ²⁶⁹ Virág Rudolf: A dekoncentrált szervek fogalma, helye a közigazgatás feladat- és szervezetrendszerében, in: A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái (szerk. Balázs István/Jancsovcics Andrea), Bp., 1994., 7. oldal
- ²⁷⁰ Szabó Gábor: A dekoncentráció helye és szerepe a magyar közigazgatásban, Magyar Közigazgatás, 1997. 7-8. szám
- ²⁷¹ Ivancsics Imre: A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái, Magyar Közigazgatás, 1994. 3. szám
- ²⁷² Kiss László: Önkormányzatok - önkormányzás, önkormányzati alapjogok In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből, Pécs, 1996., 386. old.
- ²⁷³ Verebélyi Imre: A magyar közigazgatás modernizációja, Magyar Közigazgatás, 1992. 11. szám
- ²⁷⁴ Balázs István: Az állam jellegének újragondolása, Magyar Közigazgatás, 1993. 9. szám
- ²⁷⁵ Ficzer Lajos: Magyar közigazgatási jog, Bp., 1998., 20-26. oldal
- ²⁷⁶ Szentpéteri István: Az igazgatótudomány szervezéselméleti alapjai. Budapest, 1974., 216. oldal
- ²⁷⁷ Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Bp., 1963., 76. oldal
- ²⁷⁸ Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének...hiv. mű, 86. old.
- ²⁷⁹ Ficzer Lajos: Magyar közigazgatási jog...hiv. mű., 20-26. oldal
- ²⁸⁰ Kalas Tibor (szerk.): Közigazgatási jog, Általános rész I., Bp., 2000., 32-33. oldal
- ²⁸¹ Ficzer Lajos: Magyar közigazgatási jog... hiv. mű., 26. oldal
- ²⁸² Szamel Lajos: ...hiv. mű 199. old.
- ²⁸³ Kalas Tibor (szerk.) Közigazgatási jog... hiv. mű, 24. oldal
- ²⁸⁴ Lőrincz Lajos: A közigazgatás-tudomány alapjai, Bp., 1997., 108. old.
- ²⁸⁵ Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet, Szeged, 1991., 80. old.
- ²⁸⁶ Magyary Zoltán/Kiss István: A közigazgatás és az emberek, Bp., 1939. in: A közigazgatás fejlesztése és szervezése, Bp., 1988., 320. oldal
- ²⁸⁷ Szamel Lajos: A közigazgatás vezetésének.....hiv. mű, 162. old.
- ²⁸⁸ Tamás András: A közigazgatási jog elmélete, Budapest, 1997., 280-285. oldal
- ²⁸⁹ Szamel Lajos: A közigazgatás vezetésének.....hiv. mű, 199. old.

²⁹⁰ Szamel Lajos: A közigazgatás vezetésének....hiv. mű (v.ö. Martonyi János: A vezetés, irányítás és koordináció kérdései az oktatásügyi igazgatásban, Különnyomat a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának évkönyvéből, Szeged, 1953., 63. old.)

²⁹¹ Magyary Zoltán: hiv. mű, 395. oldal

²⁹² Magyary Zoltán: hiv. mű, 544. old.

²⁹³ Szamel Lajos: hiv. mű, 78. oldal

²⁹⁴ Szamel Lajos: hiv. mű, 78. old.

²⁹⁵ Berényi-Szamel-Baraczkáné-Ivancsics: Magyar államigazgatási jog, Általános rész, Budapest, 1984., 24. old.

²⁹⁶ Bércesi Ferenc-Walter Tibor: A közigazgatási hivatalok új feladatai a területi államigazgatási szervek ellenőrzésében, a továbbfejlesztés lehetőségei, Magyar Közigazgatás, 1999. 7. szám

²⁹⁷ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 2. § (1)

²⁹⁸ A közigazgatási hivatal vezetője: „kialakítja az *irányítása* és ellenőrzése alatt működő területi államigazgatási szervek közös személyzeti, jogi képviselői, informatikai, ügyfélszolgálati, ügyiratkezelési, továbbá ellátó- és kiszolgáló szervezetét.” Lásd: A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezet (Részletes vitaanyag), Budapest 1996. 58. oldal

²⁹⁹ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 1-3 §.

³⁰⁰ 1990. évi LXV. törvény (Ötv) 95. § a.) és d.)

³⁰¹ Bede-Szabó Gábor: Gondolatok a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek jogállásáról, Magyar Közigazgatás, 2001. 4. szám

³⁰² 1040/1992. (VI.24.) Kormányhatározat 2.

³⁰³ Ficzer Lajos (szerk.): ...hiv. mű 156. oldal (v.ö. Mónus Lajos: A miniszter és a minisztérium feladat- és hatáskörének elhatárolásáról, Magyar Közigazgatás, 1994. 1. szám)

³⁰⁴ Lőrincz Lajos: A közigazgatás-tudomány alapjai, Budapest, 1997. 53-56. old.

³⁰⁵ 137/1998. (VIII.18.) Kormányrendelet 1-3. §

³⁰⁶ 183/1998. (XI.11.) Kormányrendelettel módosított 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 6. § (5)

³⁰⁷ Ficzer Lajos: A kormányzati döntések előkészítésének, végrehajtásának és ellenőrzésének kérdései,..... oldal

³⁰⁸ Ficzer Lajos: A minisztériumi feladat- és hatáskörök, valamint a háttérintézmények. Magyar Közigazgatás, 2000. 8. szám

³⁰⁹ 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat melléklete 1/a)

³¹⁰ Szabó Gábor: A dekoncentráció helye és szerepe a magyar közigazgatásban, Magyar Közigazgatás, 1995. 7-8. szám

³¹¹ Walter Tibor: Franciaország közigazgatása, Magyar Közigazgatás, 2000. 6. szám

³¹² Berényi Sándor: ...hiv. mű, 138. oldal, v.ö. Yves Meny: Introduction, in: La réforme collectivites local en Europa, 5-13. oldal

³¹⁴ Kalas Tibor (Szerk.): Közigazgatási jog....hiv. mű, 235. oldal

³¹⁵ Ivancsics Imre: A dekoncentrált szervek helye a területi igazgatásban, in: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, Bp., 1996., 187. oldal

³¹⁶ 1949. évi XX. törvény 19. § (2) és 40. § (3)

³¹⁷ Virág Rudolf: A közigazgatás fejlesztésének egyes kérdései, Hírlevél/Módszertan az önkormányzatoknak, 1999. 8. szám

³¹⁸ Vadál Ildikó: A dekoncentrált szervek a területi igazgatásban, in: Európába megy-e a megye? Bp., 1994., 71-74. oldal

³¹⁹ Ivancsics Imre: A megyei önkormányzatok és a dekoncentrált szervek részvétele a területi igazgatásban, in: A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái (szerk.: Balázs István és Jancsovics Andrea) Bp., 1994., 21. oldal

³²⁰ 211/1997. (XI.26.) Kormányrendelet 5. §

³²¹ 1991. évi XI. törvény 6. § (1)

³²² 1/1990. (XI.18.) KTM rendelet 6. § (4)

³²³ Pálné Kovács Ilona: Merre tovább TÁKISZ-ok? (Egy empirikus kutatás tapasztalatai), Magyar Közigazgatás, 1998. 6. szám

³²⁴ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 14. § a)

³²⁵ Bércesi Ferenc-Walter Tibor (szerk.): A közigazgatási hivatal vezetőjének területi koordinációs feladatai, Kézirat, Pécs, 1998.

³²⁶ Kajtár István: Egyetemes állam és jogtörténet, Bp., 1997.

³²⁷ Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében, Bp., 1976., 11. oldal

³²⁸ A felsorolásból az egykori dekoncentrált államigazgatási szervekről is áttekintést kaphatunk.

³²⁹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, Budapest, 1942., 271. oldal

³³⁰ Nagy Endre: A centralisták és a municipalisták vitája, Állam és Igazgatás, 1991. 11. szám

³³¹ 1876: 6. tc. a közigazgatási bizottságokról

³³² Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Bp., 1976., 155. oldal, v.ö. Jewell, R.E.C.: Central and Local Government, London, 1970., 2. Kiad., 98. oldal, Kmety Károly: A porosz közigazgatási reformról, Bp., 1891., Gneist, Rudolf: Die preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Bau des deutschen Verfassungs-Staates, Berlin, 1870.

³³³ Schulze, Hermann: Das preußische Staatsrecht, Leipzig, 1888., 504. oldal

³³⁴ Egyed István: Vármegyei önkormányzat, Budapest, 1929., 381-384. oldal és Csizmadia Andor: A „közigazgatási bizottság” a polgári államszervezetben, in: Jogtörténeti tanulmányok II., Budapest, 1968., 117-138. oldal

³³⁵ Sarlós Béla: A közigazgatás és a hatalompolitika a dualizmus rendszerében, Bp., 1976., 117. oldal

³³⁶ 1876: 6. tc. 13. §

³³⁷ 1876: 6. tc. 21. §

³³⁸ Csizmadia Andor: ...hiv. mű, 153-158. old.

³³⁹ Tisza Kálmánról is olyan hír terjedt el, hogy a közigazgatási bizottságot átmeneti szervként, a közigazgatás államosításának előkészítéséhez kívánja felhasználni. Úgy látszik már ebben időben

elkezdődött az az államosítási folyamat, amelyet a Szapáry gróf által 1891. március 7-én beterjesztett törvényjavaslat, majd a később megszülető 1891:33. tc. tetőzött be.

³⁴⁰ Ádám Antal: Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez, Magyar Közigazgatás, 1994. évi 1. szám

³⁴¹ Szabó Gábor:hiv. mű

³⁴² Balázs István: A magyar helyi önkormányzati rendszer működésének főbb tapasztalatai és továbbfejlesztésük lehetséges alternatívái, in: Csefkó Ferenc-Pálné Kovács Ilona (szerk.): Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról, Pécs, 1993., 181. oldal

³⁴³ Az 1945. utáni közigazgatási reformtervezeteket részletesen ismerteti Csizmadia Andor tanulmánya, (Csizmadia Andor: Közigazgatási reformtervezetek a felszabadulás után, Állam és Igazgatás, 1975. 6. szám)

³⁴⁴ A magyar állam szervei (1944-1950) Budapest, 1985., 525-526. oldal

³⁴⁵ Lásd még az 1030/1945. ME rendelet 1. § és v.ö. Beér János: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945-1960), Bp., 1962.

³⁴⁶ A magyar állam szerveihiv. mű, 515. oldal

³⁴⁷ Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzat, Budapest, 1987., 44. oldal

³⁴⁸ Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzat... hiv. mű, 46. oldal

³⁴⁹ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika....hiv. mű, 113. oldal

³⁵⁰ Varga József: A tanácsok központi irányítása, in: A tanácsrendszer negyedszázada (Tanulmányok) Budapest, 1976., 151. oldal

³⁵¹ Az MSZMP XI. Kongresszusa, Kossuth KK, 1975., 74. oldal

³⁵² Buda Gábor/Horváth Lajos: A tanácsok területi szerepe és koordinációs tevékenysége, in: A tanácsrendszer negyedszázada (Tanulmányok, szerk.: Kovács Tibor), Budapest, 1976., 410. oldal

³⁵³ Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzat.....hiv. mű, 174. oldal

³⁵⁴ A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 43. § (2) a.)

³⁵⁵ Pálné Kovács Ilona: Területi közigazgatás-szervezés és a dekoncentrált szervek, Comitatus, 1993. 2. szám

³⁵⁶ Balázs István: Az államigazgatás területi szervei és továbbfejlesztésük perspektívái, in: A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése. (Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez, szerk. Fogarasi József), Bp., 1996., 57. oldal

³⁵⁷ Pálné Kovács Ilona: A lokális autonómia anatómiája, in: Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról, Pécs, 1993.

³⁵⁸ 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat a közigazgatás korszerűsítéséről.

³⁵⁹ Virág Rudolf: A dekoncentrált szervekre vonatkozó szabályozás néhány jellemzője, Magyar Közigazgatás, 1994. 1. szám

³⁶⁰ Ötv. 61. § (1)

³⁶¹ 1996. évi XXI. törvény

³⁶² Ötv. 61/A. §

³⁶³ Csefkó Ferenc: A megyei jogú város és a megyei önkormányzat közötti kapcsolatok, Magyar Közigazgatás, 1992. 11. szám

³⁶⁴ Ötv. 98. § d.)

³⁶⁵ Ivancsics Imre: A megyei önkormányzatok és a dekoncentrált szervek részvétele a területi igazgatásban, in: A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái (szerk.: Balázs István -Jancsovics Andrea) Bp., 1994., 8. oldal

³⁶⁶ Csefkó Ferenc: Hogyan látják a dekoncentrált szerveket „fölről” ? In: Európába megy-e a megye? Pécs, 1993.

³⁶⁸ Vadál Ildikó: Dekoncentrált szervek a mai magyar közigazgatásban, in: A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és formájának alternatívái (szerk.: Balázs István-Jancsovics Andrea) Bp., 1994., 82. oldal

³⁶⁹ 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat 5/a)

³⁷⁰ 1100/1996. (X.2.) Kormányhatározat

³⁷¹ Walter Tibor: A dekoncentrált államigazgatási szervek megyei kormányhivatali koordinációja és ellenőrzése, Jogtudományi Közöny, 2000. 7-8. szám

³⁷² 1994. évi LXIII. törvénnyel módosított 1990. évi LXV. törvény 98. § (1) d.)

³⁷³ 161/1994. (XII.2.) Kormányrendelet 6. § és 8. §

³⁷⁴ 1100/1996. (X.2.) Kormányhatározat

³⁷⁵ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 2. § (1)

³⁷⁶ Kara Pál: A köztársasági megbízotti intézmény, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok tevékenysége, Magyar Közigazgatás, 2001. 2. szám

³⁷⁷

Baranya megyei székhelyű és megyei, illetve regionális illetékességű területi államigazgatási szervek struktúrája

1. A közigazgatási hivatal koordinációja és ellenőrzése alá tartozó területi államigazgatási szervek (Ktv. 24. § (3) bek.):

- Baranya Megyei Területi Államháztartási Hivatal (TÁH) (a 259/2000. (XII.26.) Kormányrendelet a TÁKISZ-okat megszüntette),
- Baranya Megyei Földhivatal,
- FVM Baranya Megyei Földművelésügyi Hivatala,
- Baranya Megyei Állategészségügyi és Élelmiszer Ellenőrző Állomás,
- Baranya Megyei Növényegészségügyi és Talajvédelmi Állomás (az elnevezést az 1040/2001. (IV.13.) Kormányhatározat „Növény- és Talajvédelmi Szolgálat”-ra módosította, illetve a Kormányhatározat létrehozta a „Növény- és Talajvédelmi Központi Szolgálatot”.
- Területi Műszaki Biztonsági Felügyelet,
- Magyar Geológiai Szolgálat Dél-dunántúli Területi Hivatala,
- KSH Baranya Megyei Igazgatósága,
- Dél-magyarországi Hírközlési Felügyelet,
- Dél-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség,
- Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatósága,
- ÁNTSZ Baranya Megyei Intézete,
- Baranya Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság,
- Baranya Megyei Munkaügyi Központ,
- Pécsi Bányakapitányság,
- APEH Baranya Megyei Igazgatósága (a közigazgatási hivatal ellenőrzési tevékenysége e szervre nem terjed ki)
- Baranya Megyei Közlekedési Felügyelet.

2. Nem a Ktv. hatálya alá tartozó területi államigazgatási szerv:

- Dél-dunántúli Vízügyi Igazgatóság (A megyei vízügyi igazgatóságok 1996-tól nem a Ktv. hatálya alá tartozó közigazgatási szervként működnek. A dolgozók a Kjt. hatálya alá tartoznak.)

3. Nem önálló hatáskörű és/vagy szervezetű államigazgatási szerv:

- Országos Kárrendezési Iroda Kirendeltsége (Az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal, valamint annak megyei illetékességű kárrendezési hivatalai megszűntek.)
- Állami Erdészeti Szolgálat (ÁESZ) Pécsi Igazgatósága (A pécsi igazgatóság az ÁESZ szervezeti egysége, önálló jogi személyiséggel nem rendelkezik, csak részjogköröket gyakorol. A dolgozók a Ktv. hatálya alá tartoznak.)
- Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet (OMMI) Pécsi Területi Vetőmag felügyelősége (A vetőmag felügyelőségek részjogkörrel rendelkező szervezeti egységei az OMMI-nek. A dolgozók a Ktv. hatálya alá tartoznak.)
- Szerencsejáték Felügyelet (SZF) (A SZF országos hatáskörű/illetékességű államigazgatási szerv, amely állami törvényességi felügyeletet gyakorol a szerencsejátékok szervezése felett. A SZF-nek nincsenek önálló szervezettel és önálló hatáskörrel rendelkező területi szervei. Dolgozói azonban a Ktv. hatálya alá tartoznak.)
- Dél-dunántúli Területi Főépítész Iroda Pécs (Területi illetékességgel, de minisztériumi szervként működnek. A 10/2001. (II.9.) FVM rendelet módosította a területi főépítész irodák elnevezését, székhelyét és illetékességi területét. A Ktv. hatálya alá tartozó szerv.)
- Országos Műemlékvédelmi Hivatal Területi Ügyfélszolgálati Irodái, amelyek minisztériumi szervként, területi illetékességgel működnek. A Ktv. hatálya alá tartozó szerv.)
- Megyei Egészségbiztosítási Pénztár (2000. január 1-től sor került az egészségbiztosítási pénztárak átszervezésére. A megyei egészségbiztosítási pénztárak a továbbiakban az OEP jogi személyiség nélküli megyei igazgatóságaiként működnek.)
- OMH Mértékhitelítő Hivatala (Az OMH 2001-ben a 7 statisztikai-tervezési régió területbeosztásához és székhelyeihez igazította a Mértékhitelítő Hivatalok szervezetét. Ezzel egyidejűleg átszervezést hajtottak végre, amelynek során a Mértékhitelítő Hivatalok önálló szervezete megszűnt és az OMH főosztályaiként működnek tovább.)

³⁷⁸ Bércesi Ferenc-Ivancsics Imre: A közigazgatási hivatalok koordinációs szerepének alakulása, Magyar Közigazgatás, 1998. 4. szám

³⁷⁹ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 12. § (1) a.)-f.)

³⁸⁰ Szabó Lajos: A magyar közigazgatás és az európai integráció, in: Negyedik magyar jogászyűlés, Bp., 1998., 380. oldal

³⁸² Szabó Lajos: A területi kormányhivatalok új feladatai, Magyar Közigazgatás, 1997. 10. szám

³⁸³ 191/1996. (XII.17.) Kormányhatározat 12. § (2)

³⁸⁴ A kollégium tagjai:

- a megyei közigazgatási hivatal vezetője,
- a közigazgatási hivatal igazgatási szerveinek vezetői (fogyasztóvédelmi felügyelőség igazgatója és a megyei gyámhivatal vezetője),
- a hivatalvezető által meghatározott belső szervezeti egységek vezetői, így rendszerint: a törvényességi ellenőrzési főosztályvezető, a hatósági főosztályvezető, a koordinációs és szervezési főosztályvezető és 2000. szeptember 1-től az informatikai főosztályvezető,
- a megyei illetékességgel működő területi államigazgatási szervek vezetői (APEH megyei igazgatóságának igazgatója, megyei TÁH igazgatója, ÁNTSZ megyei igazgatója, megyei földhivatal vezetője, megyei földművelésügyi hivatal vezetője, megyei nyugdíjbiztosítási igazgatóság igazgatója, megyei egészségbiztosítási pénztár hivatalvezetője, megyei közlekedési felügyelet igazgatója, megyei munkaügyi központ igazgatója, megyei növény-egészségügyi és talajvédelmi szolgálat igazgatója, megyei állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomás igazgatója, KSH megyei igazgatóság igazgatója),
- regionális illetékességgel működő államigazgatási szervek vezetői: (környezetvédelmi felügyelőség igazgatója, nemzeti park igazgatóság igazgatója, területi műszaki biztonsági felügyelet igazgatója, hírközlési felügyelet igazgatója, körzeti bányakapitány),

A kollégium állandó meghívottjai:

(megyei rendőr-főkapitány, megyei katasztrófavédelmi igazgatóság vezetője, megyei főügyész, megyei önkormányzat elnöke, megyei főjegyző, megyei jogú város jegyzője, megyei hadkiegészítő parancsnokság parancsnoka, vám- és pénzügyőrség parancsnoka, FVM területi főépítési iroda területi főépítésze, OMH mértékhitelítő hivatala hivatalvezetője, vízügyi igazgatóság igazgatója, megyei kárrendezési iroda vezetője).

³⁸⁵ A Baranya megyei Államigazgatási Kollégium (BMÁK) mellett a következő szakmai munkacsoportok működnek:

- jogi munkacsoport,
- közszolgálati munkacsoport,
- gazdasági operatív bizottság,
- informatikai munkacsoport,
- ellenőrzési munkacsoport.

³⁸⁶ A Baranya Megyei Államigazgatási Kollégium 2000. évben például a következőket tárgyalta:

- Szabálysértési jog változásai,
- A területi államigazgatási szervek külkapcsolatai, határmenti együttműködés lehetőségei,
- A közszolgálati ellenőrzés tapasztalatai,
- A területi közigazgatás regionalizációjának tapasztalatai,
- Belső ellenőrzés a közigazgatásban.

³⁸⁷ 68/1993. (V.5.) Kormányrendelet 19. § (1)

³⁸⁸ 68/1993. (V.5.) Kormányrendelet 19. § (2)

³⁸⁹ Fővárosi Közigazgatási Hivatal Évkönyve 1999 (szerk.: Szabó Lajos) Bp., 2000., 237. oldal

³⁹⁰ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 17. § (1)

³⁹¹ 1066/1999. (VI.11.) Kormányhatározat 5.p.

³⁹² 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 18. § a)-g)

³⁹³ 199/1998. (XII.4.) Kormányrendelet 13. § (1) és (2) b)

³⁹⁴ 199/1998. (XII.4.) Kormányrendelet 8. § (4)

³⁹⁵ 199/1998. (VII.4.) Kormányrendelet 9. § (1)

³⁹⁶ 1035/1999. (IV.21.) Kormányhatározat V.

³⁹⁷ Ádám Antal: Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez, Magyar Közigazgatás, 1994. 1. szám

³⁹⁸ Szabó Gábor:hiv. mű

³⁹⁹ Verebélyi Imre: A magyar közigazgatás modernizációja, Magyar Közigazgatás, 1992. 11. szám

⁴⁰⁰ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 14. § a.)

⁴⁰¹ Ádám Antal: Észrevételek az önkormányzati reform.....hiv. mű

⁴⁰² 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 12. § (1) , 16. § (1) a.)-b.)

⁴⁰³ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 15. § (1)

⁴⁰⁴ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 12. § (1) f.)

⁴⁰⁵ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 15. § (1)

⁴⁰⁶ 191/1996. (XII.17.) Kormány rendelet 15. § (1)

-
- ⁴⁰⁷ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 11. §
- ⁴⁰⁸ Bércesi Ferenc-Ivancsics Imre: ...hiv. mű
- ⁴⁰⁹ Állam- és Jogtudományi Enciklopédia Bp., 1980., 113. old.
- ⁴¹⁰ Berényi-Szamel-Baraczkáné-Ivancsics: ...hiv. mű, 24. old.
- ⁴¹¹ Kalas Tibor (szerk.): Államigazgatási jog...hiv. mű, 22. oldal
- ⁴¹² Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének..... hiv. mű, 169. oldal
- ⁴¹³ Kaltenbach Jenő: Az önkormányzati felügyelet, Szeged, 1991., 89. oldal
- ⁴¹⁴ Walter Tibor: Az állam és a kommunális önkormányzatok működésének és kapcsolatának főbb vonásai Németországban, Magyar Közigazgatás, 1997. 12. szám
- ⁴¹⁵ Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás, Pécs, 1995., 32. oldal
- ⁴¹⁶ Lásd: A helyi önkormányzatokról szóló törvény módosításának tervezete, 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat II/6-7., 1057/2001. (VI.21.) Kormányhatározat III/1. b)
- ⁴¹⁷ Takács Albert: A hatalommegosztás elvének.... hiv. mű
- ⁴¹⁸ Ötv. 98. § (2)-(3)
- ⁴¹⁹ Ötv. 98. § (2) g)
- ⁴²⁰ Walter Tibor: Német kisebbségi önkormányzatok Baranyában I-II, Magyar Közigazgatás, 2001. 12. és 2002. 1. szám
- ⁴²¹ 1994. évi LXIII. törvénnyel módosított 1990. évi LXV. törvény 92. §-92/A. §
- ⁴²² Kiss László: Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban, in: Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái (szerk.: Fogarasi József) Bp., 1994.
- ⁴²³ Fürcht Pál: A helyi önkormányzatok ellenőrzési rendjéről, Magyar Közigazgatás, 1997. 12. szám
- ⁴²⁴ Kiss László: A törvényességi kontroll néhány kérdése a közigazgatásban...97. oldal
- ⁴²⁵ 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat II/3/a)-b)
- ⁴²⁶ 1018/1999. (II.18.) Kormányhatározat
- ⁴²⁷ A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) 12. §-16. §
- ⁴²⁸ 1996. évi XXI. törvény 12. § (7)-(10), valamint 15. § (15) és 16. § (3).
- ⁴²⁹ Ötv. 7. § (1)
- ⁴³⁰ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 16. §
- ⁴³¹ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 16. § (1) b.)
- ⁴³² Szabó Lajos: ...hiv. mű
- ⁴³³ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 16. §. c.)-f.)
- ⁴³⁴ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 14. § b.)
- ⁴³⁵ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 16. § (1) d.)
- ⁴³⁶ 1972. évi V. törvény 13. § (1)

-
- ⁴³⁷ 191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet 16. § (2)-(3)
- ⁴³⁸ 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat
- ⁴³⁹ Sári Kata interjúja Ádám Antallal, Autonómia, 1995. májusi szám
- ⁴⁴⁰ Süli-Zakar István: A régiók a földrajzi térben, Comitatus, 1997. 3-4. szám
- ⁴⁴¹ Bede-Szabó Gábor: Svédország és a regionalizmus, Magyar Közigazgatás, 2001. 11. szám
- ⁴⁴² Huszár Tibor: Bibó István, Bp., 1989., 271. oldal
- ⁴⁴³ Hencz Aurél: területrendezési törekvések Magyarországon, Bp., 1973., 524. oldal
- ⁴⁴⁴ A Magyar Köztársaság Kormányának programja 1994-1998., Bp., 1994. 138. oldal
- ⁴⁴⁵ 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat II. 2/c.
- ⁴⁴⁶ 1057/2001. (VI.21.) Kormányhatározat I/2. d)-e)
- ⁴⁴⁷ Ivancsics Imre: A helyi és területi közigazgatás alkotmányi szabályozásának néhány alapkérdése és alternatívája, in: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása (szerk.: Verebélyi Imre) KJK és MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1996., 176. oldal
- ⁴⁴⁸ Ádám Antal: Észrevételek..... hiv. mű 2. oldal
- ⁴⁴⁹ A Magyar Köztársaság Kormányának programja 1994-1998., Bp., 137. oldal
- ⁴⁵⁰ 1994. évi LXIII. törvény 38. §- a által módosított Ötv. 69. § (1)
- ⁴⁵¹ Ötv. 70. § (3)
- ⁴⁵² Horváth Gyula: Regionális stratégiák és területi együttműködés Közép-Európában, Magyar Közigazgatás, 1992. 9. szám
- ⁴⁵³ Verebélyi Imre: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, Magyar Közigazgatás, 2000.
- ⁴⁵⁴ Pálné Kovács Ilona: regionális politika..... hiv. mű 178. oldal
- ⁴⁵⁵ Rechnitzer János: A halogatott regionalizáció mint a területi politika sajátossága az átmenetben, in: Tér és Társadalom, MTA RKK, Pécs, 2001. 2. szám, 12-13. oldal
- ⁴⁵⁶ Ivancsics Imre: A területfejlesztési..... hiv. mű
- ⁴⁵⁷ 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat II. 2/c.
- ⁴⁵⁸ A területi államigazgatási szervek regionális alapokra helyezésének lehetőségei. (Szerzői munkaközösség: Bércesi Ferenc, Csefkó ferenc, Ficzer Lajos, Horváth Sándor, Ivancsics Imre, Kiss László, Kóbor Gyula, Petrétai József, Vadál Ildikó) Pécs, 2000. május
- ⁴⁵⁹ 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat II. 2/a.
- ⁴⁶⁰ Kökényesi József: A területi államigazgatási szervek feladat- és hatásköréről, in: Korszerűsítési lehetőségek és kényszerek a magyar közigazgatásban (szerk.: Lőrincz Lajos), Bp., 1998., 21. oldal
- ⁴⁶¹ Ivancsics Imre: A területfejlesztési.....hiv. mű
- ⁴⁶² 66/1990. (VIII.14.) OGY-i határozat
- ⁴⁶³ 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat II/1.
- ⁴⁶⁴ 1052/1999. (V.21.) Kormányhatározat II/4.
- ⁴⁶⁵ Ágh Attila: A régiók Magyarországa, Comitatus, 2001. 7. szám

⁴⁶⁶ Pálné Kovács Ilona: Régiók Magyarországa - ultima ráció? Comitatus, 2001. 7. szám

⁴⁶⁸ Walter Tibor: A területi közigazgatás regionalizációja I-II., Comitatus, 2001. 3-4. szám

⁴⁶⁸ 1026/1992. (V.12.) Kormányhatározat 5/b)

FELHASZNÁLT IRODALOM

Állam- és Jogtudományi Enciklopédia, Bp., 1980.

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

Ádám Antal: Észrevételek az önkormányzati reform néhány kérdésköréhez, Magyar Közigazgatás, 1994. évi 1. szám

Ádám Antal: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei, Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat, Hanns Seidel Alapítvány, Bp., 1994.

Arndt, Hans-Wolfgang/Rudolf, Walter: Öffentliches Recht, 13. Auflage, München, 2000.

Balázs István: A magyar helyi önkormányzati rendszer működésének főbb tapasztalatai és továbbfejlesztésük lehetséges alternatívái, in: Csefő Ferenc-Pálné Kovács Ilona (szerk.): Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról, Pécs, 1993.

Balázs István: Az állam jellegének újragondolása a társadalmi és gazdasági változások és fejlődés tükrében, Magyar Közigazgatás, 1993. 9. szám

Balázs István: Közigazgatás a 90-es években: tendenciák és újítások, Magyar Közigazgatás, 1992. 9. szám

Balázs István: Változások és reformok a francia területi közigazgatásban 1982-1985 között, Állam és Igazgatás, 1986. 7. szám

Balázs István: Az állam változó szerepkörének hatása a közigazgatási intézményekre, in: Válogatott tanulmányok, MKI, Budapest, 1992.

Balázs István: Az állami szerepkörök a fogyasztói társadalomban és a piacgazdaságban, in: Adalékok a közigazgatás reformjához, MKI, Budapest 1992.

Balázs István: A magyar helyi önkormányzati rendszer működésének főbb tapasztalatai és továbbfejlesztésük lehetséges alternatívái, in: Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról (szerk.: Csefő Ferenc-Pálné Kovács Ilona) Pécs, 1993.

Balázs István: Az államigazgatás területi szervei és továbbfejlesztésük perspektívái, in: A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése. (Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez, szerk.: Fogarasi József), Bp., 1996.

Balázs István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai, Magyar Közigazgatás, 2000. 7. szám

Balázs István: A területi államigazgatási szervek átfogó reformjáról, Magyar közigazgatás, 1995. 12. szám

Balázs István (szerk.): KÖZSZEKTOR, Az OECD tagországok közigazgatásának jellege, MKI, Bp., 1993.

- Balogh Zsolt: Önálló hatalmi ág, vagy a végrehajtó hatalom része? Társadalmi Szemle 1991. 10. szám
- Balme, Richard: The French Region as a space for Public Policy, in: Regions in Europe (szerk.: Patrick Le Galés, Christian Lequesne), Routledge, London, 1998.
- Battis, Ulrich: Hergebrachte Grundsätze versus Ökonomismus: Das deutsche Beamtenrecht in der Modernisierungsfälle? DÖV 8/2001.
- Becker, U./Heckmann, D./Kempen, B./Manssen, G.: Öffentliches Recht in Bayern, München, 2000.
- Bede-Szabó Gábor: Gondolatok a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek jogállásáról, Magyar Közigazgatás, 2001. 4. szám
- Bede-Szabó Gábor: A megyei közigazgatási hivatalok szerkezetének és működésének továbbfejlesztése (Egy mintafejlesztés eredményeinek összegzése), in: Korszerűsítési lehetőségek és kényszerek a magyar közigazgatásban (szerk.: Lörincz Lajos), Bp., 1998.
- Bede-Szabó Gábor: Svédország, in: Önkormányzatok Nyugat-Európában, MKI, Bp., 1990.
- Bede-Szabó Gábor: Svédország és a regionalizmus, Magyar Közigazgatás, 2001. 11. szám
- Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.-J./Hesse, K./Heyde, W. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der BRD, 2. Auflage, Berlin-New York, 1995.
- Beér János: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945-1960) Bp., 1962.
- Benz, Arthur: German regions in the European Union, in: Regions in Europe (szerk. Patrick Le Galés/Christian Lequesne) London, 1998.
- Berényi Sándor: Közigazgatás a modern társadalmakban, Bp., 1990.
- Berényi-Szamel-Barackáné-Ivancsics: Magyar államigazgatási jog, Általános rész, Bp., 1984.
- Bércesi Ferenc-Walter Tibor: A közigazgatási hivatalok új feladatai a területi államigazgatási szervek ellenőrzésében, a továbbfejlesztés lehetőségei, Magyar Közigazgatás, 1999. 7. szám
- Bércesi Ferenc-Walter Tibor (szerk.): A közigazgatási hivatal vezetőjének területi koordinációs feladatai, Kézirat, Pécs, 1998.
- Bércesi Ferenc-Ivancsics Imre: A közigazgatási hivatalok koordinációs szerepének alakulása, Magyar Közigazgatás, 1998. 4. szám
- Blumenwitz, Dieter: Einführung in das anglo-amerikanische Recht, 6. Auflage, München, 1998.
- Bósz Endréné Wéber Aranka-Varga Tibor: A Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, mint szakmailag önálló szakigazgatási szerv, Magyar Közigazgatás, 1997. 11. szám
- Both-Csizmadia-Hajdú-Horváth-Nagyné (szerk.: Horváth Pál): Egyetemes állam- és jogtörténet, Bp., 1984.
- Buda Gábor/Horváth Lajos (szerk.: Kovács Tibor): A tanácsok területi szerepe és koordinációs tevékenysége, in: A tanácsrendszer negyedszázada (Tanulmányok) Budapest, 1976.
- Czerwick, Edwin: Die „Demokratisierung“ des Verwaltungspersonals in der BRD, Verwaltungsrundschau 2/2001.
- Creifelds, Carl: Rechtswörterbuch, München 1999.
- Csefkó Ferenc: A megyei jogú város és a megyei önkormányzat közötti kapcsolatok, Magyar Közigazgatás, 1992. 11. szám
- Csefkó Ferenc: Hogyan látják a dekoncentrált szerveket „fölről”? In: Európába megy-e a megye? Pécs, 1993.

Csefkó Ferenc: Az önkormányzatokat érintő alkotmányi szabályozás, in: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása (szerk.: Verebélyi Imre) Bp., 1996.

Csefkó Ferenc: Az államigazgatási-önkormányzati-területfejlesztési intézményrendszer összefüggései, in: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára (szerk.: Petrétai József), Budapest-Pécs, 2000.

Csefkó Ferenc: A települések differenciált hatásköri rendje kialakításának elvi alapjai, Magyar Közigazgatás, 2000. 2. szám

Csizmadia Andor: A „közigazgatási bizottság” a polgári államszervezetben, in: Jogtörténeti tanulmányok II., Budapest, 1968.

Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig, Bp., 1976.

Csizmadia Andor: Közigazgatási reformtervezetek a felszabadulás után, Állam és Igazgatás, 1975. 6. szám

A Dán Királyság 1953. június 5-i Alkotmánya

Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München, 1968.

Degenhart, Christoph: Staatsrecht I., 12. Auflage, Heidelberg, 1996.

Dieckmann, Carl: Verwaltungsrecht, Berlin, 1926.

Doehring, Karl: Allgemeine Staatslehre, Heidelberg, 1991.

Egyed István: Vármegyei önkormányzat, Budapest, 1929.

Ehlers, D.: Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in: Eriksen, H.-U. (Hrsg.) Allgemeines Verwaltungsrecht 10. Auflage 1995.

Engel, Christoph: Institutionen zwischen Staat und Markt, Die Verwaltung, 1/2001.

Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog, Bp., 1998.

Ficzere Lajos: A minisztériumi feladat- és hatáskörök, valamint a háttérintézmények, Magyar Közigazgatás, 2000. 8. szám

Finnország 2000. március 1-i Alkotmánya

Fischel, Eduard: Die Verfassung Englands, 2. Auflage, Berlin, 1864.

Fehling, Michael: Zur Reform der Daseinsvorsorge am Beispiel des öffentlichen Personennahverkehrs, Die Verwaltung, 1/2001.

Forsthoff, Ernst: Die Verwaltung als Leistungsträger, München, 1938.

Forsthoff, Ernst: Montesquieu – Vom Geist der Gesetze, Tübingen, 1957.

Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1961.

A Francia Köztársaság 1958. évi Alkotmánya

Freeman, Oliver: Régionalisme et régionalisation en Europe, in: Europe: Traditions and New Trends. (szerk.: James Slugocki), Europa Centre for Regional and Ethnic Studies, Geneva, 1993.

Freudenberg, D.: Neues Steuerungsmodell in der Landesverwaltung, DWP, 1998.

Fürcht Pál: A helyi önkormányzatok ellenőrzési rendjéről, Magyar Közigazgatás, 1997. 12. szám

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) Art. 1

Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO)

Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht, 1. Auflage, Baden-Baden, 1994.

Giese, Friedrich: Allgemeines Staatsrecht, Tübingen, 1948.

Gneist, Rudolf: Die preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Bau des deutschen Verfassungs-Staates, Berlin, 1870.

Giro-Szász András: A XXI. századi közigazgatás és regionális politika Spanyolországban, Magyar Közigazgatás, 2000. 9. szám

Greenwood, J./Wilson, D.: Public Administration in Britain, 2nd ed., 1989.

Grimm, Dieter (Hrsg.): Einführung in das öffentliche Recht – Verfassung und Verwaltung – Heidelberg, 1985.

Hajnal István: Az újkor története, Bp., 1936.

Hencz Aurél: Területrendezési törekvések Magyarországon, Bp., 1973.

Hendler, Reinhard: Staatsorganisationsrecht, Boomberg, 1999.

Herzog, Roman: Staat und Recht im Wandel, Goldbach, 1993.

Herzog, Roman: Möglichkeiten und Grenzen des Demokratieprinzips in der öffentlichen Verwaltung, in: Demokratie und Verwaltung, 1972.

Horváth M. Tamás: A magánszektor és a decentralizáció szerepe a közszolgáltatások szervezésében, Jogtudományi Közlöny, 1999. 1. szám

Horváth Gyula: Regionális stratégiák és területi együttműködés Közép-Európában, Magyar Közigazgatás, 1992. 9. szám

Horváth Gyula: Magyar régiók és települések versenyképessége az európai gazdasági térben, in: Tér és Társadalom 2001. 2. szám

Horváth Gyula (szerk.): OECD Területi Vizsgálatok, Magyarország, MTA RKK, Pécs, 2001.

Höfer, Frank/Lehmann, Peter: Staatsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht, München, 1988.

Huszár Tibor: Bibó István, Bp., 1989.

Ipsen, Jörn: Staatsrecht I-II., Neuwied-Kriftel-Berlin, 8. Auflage, 1996.

Ivancsics Imre: A megyei önkormányzatok és a dekoncentrált szervek részvétele a területi igazgatásban, in: A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái (szerk.: Balázs István-Jancsovcics Andrea) Bp., 1994.

Ivancsics Imre: A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái, Magyar Közigazgatás, 1994. 3. szám

Ivancsics Imre: A dekoncentrált szervek helye a területi igazgatásban, in: A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései, Bp., 1996.

Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok alkotmányos szabályozásának néhány kérdése, Magyar Közigazgatás, 1994. 10. szám

Ivancsics Imre: Önkormányzati közigazgatás, Pécs, 1995.

Jachmann, Monika: Zu den Anforderungen an die Verwaltungsorganisation im demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes: Die verfassungsrechtliche Funktion des Berufsbeamtentums, *Verwaltungsrundschau*, 5/2001.

Jeney György: A paradigmaváltás megvalósításának egyes problémái a közszektorban, *Magyar Közigazgatás*, 2000. 5. szám

Jewell, R.E.C.: *Central and Local Government*, London, 1970. 2nd. ed.

Józsa Zoltán: A nyugat-európai államok önkormányzatai és az Európai Unió, *Magyar Közigazgatás*, 1999. 5. szám

Kajtár István: *Egyetemes állam és jogtörténet*, Bp., 1997.

Kalas Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog, Általános rész I.*, Bp., 2000.

Kaltenbach Jenő: *Az önkormányzati felügyelet*, Szeged, 1991.

Kara Pál: A köztársasági megbízotti intézmény, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok tevékenysége, *Magyar Közigazgatás*, 2001. 2. szám

Katz, Alfred: *Staatsrecht*, 13. Auflage, Heideleberg, 1996.

Kiezun, Witold: A világban lezajló közigazgatási reformok általános kérdései, *Magyar Közigazgatás*, 1992. 5. szám

Kilényi Géza: Az alkotmánybíróság és az önkormányzatok, *Magyar Közigazgatás*, 1992. 12. szám

Kelsen, Hans: *Az államelmélet alapvonalai*, Miskolc, 1997.

Kiss László: Önkormányzatok - önkormányzás, önkormányzati alapjogok, in: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*, Pécs, 1996.

Kiss László: *Önkormányzati képviselők kézikönyve*, Bp., 1991.

Kiss László: Gondolatok a helyi hatalom működésének időszerű kérdéseiről, in: *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról* (szerk.: cséfkó ferenc-Pálné Kovács Ilona) Pécs, 1993.

Klages, H.: *Verwaltungsmodernisierung durch „neue Steuerung“?* AfK, 1995.

Kmety Károly: *A porosz közigazgatási reformról*, Bp., 1891.

Knemeyer, Franz-Ludwig: *Bayerisches Kommunalrecht*, 9. Auflage, Stuttgart-München-Hannover-Berlin-Weimar-Dresden, 1996.

Knemeyer/Wehr: Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und Art. 28 Abs. 2 GG in der Rechtssperchung des Bundesverfassungsgerichts, *Verwaltungsarchiv*, München, 3/2001.

Knemeyer, Franz-Ludwig: Local government in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, Brussel, 1983. 49/2.

Kroeschell, Karl: *Rechtsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, Göttingen, 1992.

Kökényesi József: A területi államigazgatási szervek feladat- és hatásköréről, in: *Korszerűsítési lehetőségek és kényszerek a magyar közigazgatásban* (szerk.: Lőrincz Lajos), Bp., 1998.

König, Klaus: *Modernisierung von Staat und Verwaltung*, Baden-Baden, 1997.

Kunig, Philip: *Berlin, Hauptstadt, Landes- und Kommunalverwaltung*, München, 9/1999.,

Kukorelli István: Az önkormányzat esélyei négy évtized távlatából, *Alkotmányjogi Füzetek*, Bp., 1990. 7-8. szám

- Lissack, Gernot: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht nach bayerischem Verfassungs- und Verfassungsprozeßrecht, Berlin, 1999.
- Locke, John: Two Treatises on Government, 1690.
- Lőrincz Lajos: Magyar Közigazgatás: Dilemmák és perspektívák, Bp., 1988.
- Lőrincz Lajos: A közigazgatás-tudomány alapjai, Bp., 1997.
- Lőrincz Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változása a fejlett tőkés országokban, in: Állam és igazgatás, 1984. 1. szám
- Lőrincz Lajos: Európai integráció – magyar közigazgatás, Magyar Közigazgatás, 1998. 7. szám
- Lüder, K.: Triumph des Marktes im öffentlichen Sektor, DÖV, 1996.
- Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, Budapest, 1942.
- Magyary Zoltán: A mai magyar közigazgatás lényege és feladatköre, in: A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1874-1947., Budapest, 1988.
- Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás Bp., 1942, in: A közigazgatás fejlesztése és szervezése. (Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából), Bp., 1988.
- Martonyi János: A vezetés, irányítás és koordináció kérdései az oktatásügyi igazgatásban, (Különnyomat a Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának évkönyvéből), Szeged, 1953.
- Maunz/Zippelius: Deutsches Staatsrecht, 29. Auflage, München, 1994.
- Maurer, H.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 1997.
- Mayntz/Scharpf (Hrsg.): Planungsorganisation, München, 1973., Luhmann, N.: Politische Planung, Opladen, 1971.
- Mayen, Thomas: Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Rechtliche Grenzen und rechtliche Möglichkeiten, DÖV, 3/2001.
- Meny, Yves: Introduction, in: La reforme collectivites local en Europa, Paris, 1972.
- Mihajlov, Dobromir: Tájékoztató adatok az európai országok helyi és területi közigazgatási rendszeréről, Kézirat, Bp., 1995.
- Mocsáry Lajos: Az állami közigazgatás, Bp., 1890.
- Molnár Miklós: A közigazgatási alkotmányosság néhány elméleti problémája, Jogtudományi Közlöny, 1993. 1. szám
- Molnár Miklós: A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról, Magyar Közigazgatás, 1995. 4. szám
- Molnár Miklós/Margaret M. Tabler: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről, Magyar Közigazgatás, 2000. 10. szám
- Mónus Lajos: Az országos hatáskörű szervekről, Állam és Igazgatás, 1987. 3. szám
- Mónus Lajos: Az országos hatáskörű szervek helyzete az újraszabályozás után, Magyar Közigazgatás, 1994. 1. szám
- Mónus Lajos: A miniszter és a minisztérium feladat- és hatáskörének elhatárolásáról, Magyar Közigazgatás, 1994. 1. szám
- Mosimann, Hans-Jakob: New Public Management zwischen theoretischem Programm und praktischer Umsetzung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 7/2000.

Mueller-Thuns, Joerg/Schubert, Matthias: Aufbau der Verwaltung in Berlin, Landes- und Kommunalverwaltung, München, 6/1999.

Müller, Hermann: A baden-württembergi községi reform, Magyar Közigazgatás, 1996. 5. szám

A magyar állam szervei (1944-1950), Budapest, 1985.

Az MSZMP XI. Kongresszusa, Kossuth KK, 1975.

Az NSZK 1949. május 23-i Alaptörvénye

Nagy Endre: A centralisták és a municipalisták vitája, Állam és Igazgatás, 1991. 11. szám

Naschold, Frieder: Modernisierung des Staates zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin, 1995.

Noziak, R.: Anarchie, Staat, Utopia, München, 1976.

Oettle von, Karl: Elemente der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns, Die Verwaltung, Berlin, 3/1999.

Az Olasz Köztársaság 1947. december 27-i Alkotmánya

Oertzen von, H.-J. (Hrsg.) Demokratisierung und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, 1974.

Oppenheimer, Franz: Der Staat, Leipzig, 1907.

Osborne, David-Gaebler, Ted: Új utak a közigazgatásban, Budapest, 1994.

Az Osztrák Köztársaság 1920. november 10-i és 1929. december 7-i Szövetségi Alkotmánya

Paulovics Anita-Torma András: A Társulási Megállapodás és az acquis communautaire hatása a magyar önkormányzatokra, Magyar Közigazgatás, 2001. 9. szám

Pálné Kovács Ilona: Területi közigazgatás-szervezés és a dekoncentrált szervek, Comitatus, 1993. 2. szám

Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás, Budapest-Pécs, 1999.

Pálné Kovács Ilona: A lokális autonómia anatómiája, in: Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról (szerk.: Csefkó Ferenc-Pálné Kovács Ilona), Pécs, 1993.

Pálné Kovács Ilona: Politizáló helyi önkormányzatok, Állam és Igazgatás, 1991. 11. szám

Pálné Kovács Ilona: Területi fejlődés, területi politika, területi irányítás, Magyar Közigazgatás, 1992. 10. szám

Pálné Kovács Ilona: Merre tovább TÁKISZ-ok? (Egy empirikus kutatás tapasztalatai), Magyar Közigazgatás, 1998. 6. szám

Pálné Kovács Ilona: Regionalizmus és decentralizáció. Modernizációs kihívások előtt a magyar közigazgatás, in: Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára (szerk.: Petrétai József), Budapest-Pécs, 2000.

Pálné Kovács Ilona: Régiók Magyarországa - ultima ráció? Comitatus, 2001. 7. szám

Pálné Kovács Ilona: A régióépítés stratégiája, Comitatus, 2000. 3. szám

Pálné Kovács Ilona: A magyar közigazgatás jövőképe és az uniós csatlakozás, www.del-alfold.hu/aktualis/forum.htm

Peine, Franz-Joseph: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Heidelberg, 1997.

Penski, Ulrich: Staatlichkeit öffentlicher Verwaltung und ihre Marktmäßige Modernisierung, Die Öffentliche Verwaltung – DÖV, 3/1999.

Pitschas, Rainer: Verwaltungsmodernisierung, Dienstrechtsreform und neues Personalmanagement, Die Verwaltung, 1/1999.

Püttner, Günter: Kommunalrecht Baden-Württemberg, Stuttgart –München – Hannover – Berlin – Weimar, 1993.

Rasch, Ernst: Die staatliche Verwaltungsorganisation, 1967.

Rechnitzer János: A halogatott regionalizáció mint a területi politika sajátossága az átmenetben, in: Tér és Társadalom, 2001. 2. szám

Rowat, Donald C. (szerk.): Public Administration in Developed Countries: A Comparative Study, New York, 1990.

Sári János: A hatalommegosztás, Osiris Kiadó, Bp., 1995.

Sári János: A hatalom területi megosztása, Jogtudományi Közlöny, 1990. 7-8. szám

Schäffer, Heinz: Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgezetze, München, 2001.

Schmalz, Dieter: Staatsrecht, 3. Auflage, Baden-Baden, 1996.

Schmidt/Aßmann: Kommunalrecht in Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Auflage, 1999.

Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében, Bp., 1976.

Schulze, Hermann: Das preussische Staatsrecht, Leipzig, 1888.

Schodder, Thomas: Föderative Gewaltenteilung in der BRD. Eine Untersuchung ihrer gegenwärtigen Wirkungen und Probleme, Frankfurt, 1989.

Sonnenberg, Hans-Jürgen/Autexier, Christian: Einführung in das französische Recht, 3. Auflage, Heidelberg, 2000.

A Spanyol Királyság 1978. december 29-i Alkotmánya

Stein von, Lorenz: Verwaltungslehre, 2. Auflage, Stuttgart, 1869.

Stober, Rolf: Kommunalrecht in der BRD, 2. Auflage, 1992.

Sükösd Ferenc: Az önkormányzatok új alkotmányi szabályozása, in: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása (szerk.: Verebélyi Imre), Bp., 1996.

Süli-Zakar István: A régiók a földrajzi térben, Comitatus, 1997. 3-4. szám

Szabó Gábor: Decentralizáció vagy dekoncentráció? Comitatus, 1994. 2. szám

Szabó Gábor: A dekoncentráció helye és szerepe a magyar közigazgatásban, Magyar Közigazgatás, 1995. 7-8. szám

Szabó Gábor: Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés egyes elméleti és gyakorlati kérdései, különös tekintettel az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányítására, in: Adalékok a közigazgatás reformjához (szerk.: Balázs I.-Kökényesi J.), MKI, 1992.

Szabó Gábor: Szétpontosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet, Magyar Közigazgatás, 1992. 8. szám

Szabó Gábor: Hol tart a reformfolyamat? A középszintű közigazgatásról, www.net.hu/onkorkep

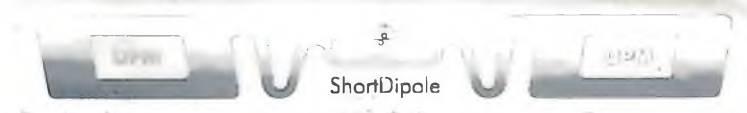
Szabó Lajos: A magyar közigazgatás és az európai integráció, in: Negyedik magyar jogászggyűlés, Bp., 1998.

- Szabó Lajos: A területi kormányhivatalok új feladatai, Magyar Közigazgatás, 1997. 10. szám
- Szabó Lajos: Önkormányzatiság Finnországban, Magyar Közigazgatás, 1994. 6-7. szám
- Szabó Lajos: Megjegyzések a közigazgatási középszint megítéléséhez, Magyar Közigazgatás, 1992. 10. szám
- Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái, Bp., 1963.
- Szamel Lajos: A közigazgatástudományok fejlődése az NSZK-ban, in: Lőrincz-Nagy-Szamel: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai, Bp., 1976.
- Szamel Lajos: A magyar közigazgatás szervezetének átalakulása (1945-49), Magyar Közigazgatás, 1996. 5. szám
- Szente Zoltán: A központi-helyi kormányzati viszonyok intézményes formái Európában, Magyar Közigazgatás, 1996. 10. szám
- Szentpéteri István: Az igazgatástudomány szervezélméleti alapjai, Budapest, 1974.
- Szilágyi István: Önkormányzatok az államban, Comitatus, 1995. 10. szám
- Szilágyi István: Önkormányzati rendszer Spanyolországban, Magyar Közigazgatás, 1993. 3. szám
- Szoboszlai György-Wiener György: Az állami területbeosztás politökonómiai kérdései, Jogtudományi Közlöny, 1980. 6. szám
- Szoboszlai György: Az önkormányzatok alkotmányos helyzete, Közigazgatási Füzetek 13. (szerk.: Balázs István-Kökényesi József) MKKI, Bp., 1993/8.
- Takács Albert: A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése I-II., Jogtudományi Közlöny, 1993. 7. szám
- A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény
- Tamás András: A közigazgatási jog elmélete, Budapest, 1997.
- Temesi István: A választott önkormányzati régiók helye és szerepe az EU tagállamaiban, Kézirat, Bp., 2000.
- Thieme, Werner: Einführung in die Verwaltungslehre, 4. Auflage, 1984.
- Vadál Ildikó: A dekoncentrált szervek a területi igazgatásban, in: Európába megy-e a megye? Bp., 1994.
- Vadál Ildikó: Korszerű közigazgatás – avagy: kényszer szülte megoldások a közszolgáltatások megszervezésében, Magyar Közigazgatás, 2000. 1. szám
- Vadál Ildikó: Dekoncentrált szervek a mai magyar közigazgatásban, in: A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és formájának alternatívái (szerk.: Balázs István-Jancsovics Andrea) Bp., 1994.
- Varga József: A tanácsok központi irányítása, in: A tanácsrendszer negyedszázada (Tanulmányok) Budapest, 1976.
- Velkey Gábor: Önkormányzás a helyi kormányzatokban, Magyar Közigazgatás, 1993. 10. szám
- Verfassung des Freistaates Bayern (BV)
- Verebélyi Imre: A tanácsai önkormányzat, Budapest, 1987.
- Verebélyi Imre: A tanácsai önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai. A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja, ÁSZI, Bp., 1988.

-
- Verebélyi Imre: A magyar közigazgatás modernizációja, Magyar Közigazgatás, 1992. 11. szám
- Verebélyi Imre: Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól, Magyar Közigazgatás, 1998. 6. szám
- Verebélyi Imre: A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai, Magyar Közigazgatás, 1995. 2. szám
- Verebélyi Imre: Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai, in: A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása (szerk.: Verebélyi Imre), Bp., 1996.
- Virág Rudolf: A dekoncentrált szervek fogalma, helye a közigazgatás feladat- és szervezetrendszerében, in: A dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere és reformjának alternatívái (szerk. Balázs István-Jancsovcics Andrea), Bp., 1994.
- Virág Rudolf: A dekoncentrált szervekre vonatkozó szabályozás néhány jellemzője, Magyar Közigazgatás, 1994. 1. szám
- Virág Rudolf: A közigazgatás fejlesztésének egyes kérdései, Hírlevél/Módszertan az önkormányzatoknak, 1999. 8. szám
- Wahl, Rainer: Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, W. /Schmidt-Aßmann, E. /Schuppert, G.F.: Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1994.
- Walter Tibor: Franciaország közigazgatása, Magyar Közigazgatás, 2000. 6. szám
- Walter Tibor: A területi közigazgatás regionalizációja I-II., Comitatus, 2001. 3-4. szám
- Walter Tibor: A német közszolgálati jog reformja, Magyar Közigazgatás, 2000. 12. szám
- Walter Tibor: A közigazgatás modernizációja az NSZK-ban, (a Magyar Közigazgatás felkérésére írt, még nem publikált kézirat), 2001. szeptember
- Walter Tibor: A dekoncentrált államigazgatási szervek megyei kormányhivatali koordinációja és ellenőrzése, Jogtudományi Közlöny, 2000. 7-8. szám
- Walter Tibor: Az állam és a kommunális önkormányzatok működésének és kapcsolatának főbb vonásai Németországban, Magyar Közigazgatás, 1997. 12. szám
- Walter Tibor: A demokratikus és szociális jogállam, mint a német alaptörvény alkotmányos alapelve, Magyar Közigazgatás, 1999. 12. szám
- Walter Tibor: Német kisebbségi önkormányzatok Baranyában I-II, Magyar Közigazgatás, 2001. 12. és 2002. 1. szám
- Weidmann, Thomas: Verwaltungsreform und öffentliches Dienstrecht, Verwaltungsrundschau, 3/1999.
- Weis István: Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba, in: A korszerű közszolgálat útja 2. kötet, Bp., 1936.
- Wegener, Gerhard: Reformmöglichkeiten der deutschen Verwaltung, Verwaltungsrundschau, 2/2001.
- Wiener György: Alkotmányozás és önkormányzatiság Nyugat-Európában, Comitatus, 1993. 3-5. szám
- Wolf, Hans-Julius: Verwaltungsrecht I., 1968.
- Zippelius, Reinhold: Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, 3. Auflage, München, 1994.
- Zivier, Ernst-R.: Die Berliner Verwaltung im Reformprozess, Landes- und Kommunalverwaltung, München, 9/1999.
- Zongor Gábor: Tíz év után, előttünk az önkormányzó Magyarország, Önkormányzat, 2000. augusztusi szám.

Zupkó Gábor: Reformfolyamatok az önkormányzati közszolgáltatások területén, Magyar Közigazgatás, 2001. 5. szám

Zupkó Gábor: Új kihívások előtt az (Ön) kormányzatok, Magyar Közigazgatás, 1996. 5. szám



ShortDipole

